



Studi economici dell'OCSE ITALIA

SETTEMBRE 2021



Studi economici dell'OCSE: Italia 2021

Il presente documento, così come tutti i dati e tutte le mappe geografiche che esso comprende, non pregiudica lo status o la sovranità su ogni territorio, con riferimento alla delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e alla denominazione di ogni territorio, città o area.

I dati statistici concernenti Israele sono forniti dalle autorità israeliane competenti e sotto la responsabilità delle stesse. L'uso di tali dati da parte dell'OCSE non pregiudica lo statuto delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e delle colonie di popolazione israeliane in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

Nota della Turchia

Le informazioni contenute nel presente documento con riferimento a "Cipro" riguardano la parte meridionale dell'Isola. Sull'Isola non esiste un'unica autorità che rappresenti le due popolazioni turca e greca cipriota. La Turchia riconosce la Repubblica Turca di Cipro del Nord (TRNC). La Turchia manterrà la sua posizione circa la "questione di Cipro", finché non si giunga a una soluzione duratura ed equa mediante le Nazioni Unite.

Nota di tutti gli Stati membri dell'Unione europea dell'OCSE e dell'Unione europea

La Repubblica di Cipro è riconosciuta da tutti i membri delle Nazioni unite eccetto la Turchia. Le informazioni riportate nel presente documento si riferiscono alla zona sotto effettivo controllo del Governo della Repubblica di Cipro.

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:

OECD (2021), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/85d51ef5-it>.

ISBN 978-92-64-82910-7 (Stampa)
ISBN 978-92-64-51374-7 (PDF)

Studi economici dell'OCSE: Italia
ISSN 2789-3707 (Stampa)
ISSN 2789-3715 (online)

Titolo originale: OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Italy 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en>.
La traduzione in italiano è stata curata dalla Sezione linguistica italiana presso l'OCSE.

Illustrazione: Copertina © Kusska/Shutterstock.com.

Gli errata corrige delle pubblicazioni possono essere consultati online sul sito: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2021

L'utilizzazione della presente opera, sia digitale che stampata, è disciplinata dai termini e dalle condizioni consultabili online al seguente indirizzo : <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Indice

Nota di sintesi	11
Principali approfondimenti	18
La crisi innescata dalla pandemia da COVID-19 ha colpito un'economia in declino	19
La sequenza di ondate di COVID-19 ha imposto ampie restrizioni alla mobilità	19
La pandemia ha inciso pesantemente sul contesto economico e sociale	20
L'intervento pubblico ha attutito l'impatto della crisi sulle imprese e sulle famiglie, tuttavia le categorie vulnerabili ne hanno risentito pesantemente	22
Raccomandazioni pregresse dell'OCSE per ridurre la povertà e le vulnerabilità	23
Il sostegno si evolve con il progredire della ripresa	25
La ripresa sarà graduale ma soggetta a rischi	26
La crisi connessa al COVID-19 ha esacerbato alcune vulnerabilità macrofinanziarie	28
I rischi di fallimento sono aumentati, tuttavia le banche sono meglio attrezzate per gestirli	28
Rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche	32
Un pacchetto di riforme strutturali per una ripresa sostenuta, verde e inclusiva	37
Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza: priorità agli investimenti e alle riforme strutturali	38
Sostenere una maggiore efficacia della spesa in favore degli investimenti pubblici	44
Raccomandazioni pregresse dell'OCSE in materia di politica di investimento pubblico	45
Gli sforzi volti ad accrescere gli investimenti privati devono coinvolgere anche il settore dei servizi	46
La transizione verde richiede impegni credibili e a lungo termine in relazione al prezzo del carbonio	51
Per aumentare la produttività occorre superare gli ostacoli normativi e assicurare competenze digitali meglio concertate	55
Per incrementare la produttività occorre favorire la digitalizzazione	60
Incrementare l'occupazione, in particolare per le donne e i giovani	68
Rendere più efficaci le opportunità di accesso all'apprendimento per gli adulti	71
Raccomandazioni pregresse dell'OCSE in materia di politica fiscale	77
Principali conclusioni e raccomandazioni	78
Riferimenti bibliografici	79
Rafforzare l'efficacia del settore pubblico italiano	87
Per affrontare le sue sfide l'Italia necessita di un settore pubblico più efficace	88
Riconsiderare i contributi che il settore pubblico apporta all'economia	92
Riformare il processo di bilancio per riassegnare i finanziamenti a sostegno della crescita	92
Rendere il sistema normativo più efficiente, più efficace e meno oneroso	99

Migliorare le prestazioni del settore pubblico	104
Un servizio pubblico snello in grado di conseguire risultati	104
Rafforzare le procedure di appalto per una spesa più rapida e di migliore qualità	111
Sfruttare il potenziale dell'era digitale per rendere più efficace il settore pubblico	115
Sfruttare meglio il potenziale di coloro che, a livello di governo, erogano servizi pubblici e investimenti	120
Il contributo del governo multilivello all'efficacia del settore pubblico	120
Migliorare l'erogazione degli investimenti pubblici da parte dei governi subnazionali	127
Garantire che le partecipate pubbliche forniscano beni e servizi pubblici in maniera efficace	130
Raccomandazioni politiche	133

Riferimenti bibliografici 135

TABELLE

Tabella 1. Le esportazioni e gli investimenti guidano la ripresa	12
Tabella 1.1. Eventi poco probabili che potrebbero modificare profondamente le prospettive	27
Tabella 1.2. Indicatori e proiezioni macroeconomici	28
Tabella 1.3. Gli esborsi dei prestiti garantiti legati al COVID sono al di sotto dei massimali annunciati	35
Tabella 1.4. Stanziamenti stimati per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	38
Tabella 1.5. Un pacchetto di riforme strategiche per incrementare il reddito nel lungo termine	42
Tabella 1.6. Impatto fiscale del pacchetto di riforme raccomandate	43

FIGURE

Figura 1. Una severa contrazione economica	12
Figura 2. Il Governo ha risposto celermente alla crisi COVID-19	12
Figura 3. È necessaria una crescita più rapida per migliorare il rapporto debito/PIL	13
Figura 4. Un maggiore capitale fisico e sociale è essenziale per aumentare la crescita	14
Figura 5. I costi delle pensioni e del debito lasciano poco spazio alla spesa in favore della crescita e dell'inclusione	15
Figura 1.1. La migliore diffusione della campagna vaccinale ha consentito il graduale allentamento delle restrizioni alle attività	19
Figura 1.2. La contrazione economica è stata amplificata dall'elevata percentuale di settori fortemente vincolati	20
Figura 1.3. L'impatto della pandemia da COVID-19 è stato diffuso, ma i più vulnerabili hanno sofferto maggiormente	22
Figura 1.4. L'Italia ha puntato molto su schemi di lavoro a tempo ridotto e ha previsto prestiti generosi	25
Figura 1.5. Esportazioni per principali destinazioni e principali beni	26
Figura 1.6. La fiducia si è ripresa: gli investimenti dovrebbero guidare il rimbalzo	27
Figura 1.7. La celere risposta del Governo è stata un'ancora di salvezza per l'accesso ai finanziamenti, considerati gli scarsi livelli di liquidità disponibile	29
Figura 1.8. Le vulnerabilità permangono nel settore bancario	30
Figura 1.9. Progressiva diminuzione dei crediti deteriorati e dei crediti non performanti	32
Figura 1.10. I livelli di debito pubblico sono aumentati bruscamente e rimarranno elevati	32
Figura 1.11. La spesa pensionistica, già elevata, è destinata ad aumentare – anche in presenza di riforme	34
Figura 1.12. Gli italiani più anziani sono relativamente agiati rispetto alle controparti europee	34
Figura 1.13. La riduzione del debito pubblico richiede ulteriori riforme strutturali	36
Figura 1.14. Un reddito pro capite stagnante	37

Figura 1.15.	La lentezza degli investimenti e della produttività ha inciso pesantemente sulla crescita	37
Figura 1.16.	Gli investimenti dominano la spesa programmata	39
Figura 1.17.	L'utilizzo dei fondi d'investimento UE può essere migliorato	45
Figura 1.18.	Gli investimenti si sono ripresi lentamente dalla crisi finanziaria globale e registrano ritardi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE	46
Figura 1.19.	Gli investimenti sono aumentati più rapidamente nei settori manifatturieri e dei beni legati a proprietà intellettuale	47
Figura 1.20.	Il livello di spesa in R&S è particolarmente scarso nelle pubbliche amministrazioni e negli istituti di istruzione superiore	48
Figura 1.21.	Le società non finanziarie: leva ridotta e vulnerabilità	49
Figura 1.22.	La generosità dell'ACE riduce la distorsione del debito	50
Figura 1.23.	Progressi nella riduzione delle emissioni di carbonio	51
Figura 1.24.	Trasporti, elettricità e riscaldamento domestico sono le principali fonti di emissioni di gas serra	53
Figura 1.25.	Il " <i>carbon pricing</i> " non è ancora ampiamente applicato e il livello di esposizione alle emissioni di particolato rimane elevata	53
Figura 1.26.	L'incertezza del contesto normativo e fiscale costituisce uno dei maggiori ostacoli alla realizzazione di investimenti verdi	54
Figura 1.27.	Una migliore progettazione delle normative favorirebbe il raggiungimento dei risultati	55
Figura 1.28.	La crescita della produttività italiana ha registrato ritardi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE negli ultimi due decenni	56
Figura 1.29.	La produttività si è ripresa nel settore manifatturiero, ma rimane deficitaria nel settore dei servizi	57
Figura 1.30.	Percentuali di entrata e uscita delle imprese in ritardo rispetto ad altri Paesi	58
Figura 1.31.	La regolamentazione del mercato dei beni nel settore dei servizi italiani è in ritardo rispetto ad altre aree	59
Figura 1.32.	Restrizioni molto severe per i servizi professionali	60
Figura 1.33.	Accesso limitato alla banda larga ad alta velocità	61
Figura 1.34.	La fruizione dei servizi di <i>e-government</i> potrebbe essere ampliata	61
Figura 1.35.	I bassi tassi di recupero possono ostacolare la costituzione di imprese e aumentare i costi delle recessioni	64
Figura 1.36.	Il sistema giudiziario italiano non in pratica riduce l'efficacia del suo normativo sui diritti di proprietà intellettuale	66
Figura 1.37.	La percezione della corruzione è ancora elevata rispetto ad altri Paesi dell'OCSE	67
Figura 1.38.	L'Italia ha contrastato efficacemente il riciclaggio di denaro	68
Figura 1.39.	L'accesso al mondo del lavoro è profondamente disomogeneo e la disoccupazione è persistente	69
Figura 1.40.	Il cuneo fiscale medio sul lavoro è stato ridotto	70
Figura 1.41.	La spesa per le politiche attive del mercato del lavoro è aumentata, tuttavia l'alto livello di disoccupazione e il deficit di competenze richiedono uno sforzo maggiore	72
Figura 1.42.	Le aziende non erogano ai propri dipendenti una formazione digitale adeguata	73
Figura 1.43.	La composizione della fiscalità italiana dipende in scarsa misura dall'IVA e in misura maggiore dai contributi previdenziali, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE	75
Figura 1.44.	I massimali delle imposte di successione in Italia sono rispetto agli altri Paesi dell'OCSE e ai lasciti medi	76
Figura 1.45.	Le aliquote marginali effettive sui beni	76
Figura 2.1.	La percezione dell'efficacia del settore pubblico è inferiore rispetto agli altri Paesi dell'OCSE	88
Figura 2.2.	I costi sostenuti dall'Italia per le pensioni e per il servizio del debito sono più elevati rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, mentre la spesa destinata a promuovere la crescita rimane bassa	93

Figura 2.3.	I risultati della spesa pubblica italiana sono in ritardo in alcuni settori, come lo sviluppo di competenze e la riduzione del tasso di povertà di minori e famiglie	93
Figura 2.4.	L'Italia ha sviluppato un'ampia gamma di indicatori di rendimento che incidono tuttavia in misura marginale sull'attribuzione dei fondi ai beni e ai servizi pubblici	96
Figura 2.5.	L'Italia ha notevolmente migliorato la strutturazione delle normative, ma disciplina ancora duramente alcuni settori.....	101
Figura 2.6.	La forza lavoro del settore pubblico in Italia è tra le più ridotte di tutti i Paesi dell'OCSE	104
Figura 2.7.	L'invecchiamento della forza lavoro pubblica in Italia determinerà presto una perdita di esperienza e un'opportunità di rinnovamento	106
Figure 2.8.	La struttura retributiva del servizio pubblico presenta dei limiti: i dipendenti con scarse competenze e quelli di grado elevato percepiscono salari relativamente elevati	109
Figura 2.9.	I comuni di piccole dimensioni dispongono di capacità di appalto inferiori e ricorrono più spesso agli acquisti diretti	114
Figura 2.10.	L'Italia ha compiuto notevoli progressi nella trasformazione dei servizi pubblici mediante le tecnologie e i dati digitali, ma la diffusione di tali strumenti rimane lenta.....	117
Figura 2.11.	Gli enti locali che si digitalizzano sono più efficaci, ma la maggior parte di essi passa al digitale solo se obbligata	118
Figura 2.12.	L'Italia dispone di un margine per incanalare le risorse verso politiche attive del mercato del lavoro maggiormente incentrate sul sostegno alle persone in cerca di un impiego	120
Figure 2.13.	L'Italia presenta un moderato livello di decentramento e i governi subnazionali svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli investimenti pubblici.....	124
Figura 2.14.	La maggior parte dei 7 900 comuni italiani è di piccole dimensioni	126
Figura 2.15.	Il potenziamento dell'efficienza dei servizi di assistenza all'infanzia contribuirebbe a migliorarne l'accessibilità	126
Figura 2.16.	I comuni più grandi realizzano una quota inferiore dei loro progetti di investimento pubblico.....	128
Figura 2.17.	Le partecipate pubbliche svolgono un ruolo importante in Italia e la loro governance può essere migliorata.....	131
Figura 2.18.	La maggior parte delle partecipate pubbliche è detenuta da amministrazioni locali e molte contano pochi dipendenti	132

RIQUADRI

Riquadro 1.1.	Le principali risposte di politica fiscale dell'Italia per attutire l'impatto della crisi innescata dalla pandemia da COVID-19.....	24
Riquadro 1.2.	Rafforzamento delle banche e del mercato dei crediti deteriorati: l'esperienza italiana	31
Riquadro 1.3.	Le priorità di spesa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	38
Riquadro 1.4.	Priorità delle riforme strutturali nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	40
Riquadro 1.5.	L'impatto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e di ulteriori riforme strutturali sulla sostenibilità della crescita e delle politiche fiscali	41
Riquadro 1.6.	Sviluppo dei canali di finanziamento non bancari	49
Riquadro 1.7.	A agevolazioni fiscali per il capitale d'impresa (ACE): l'esperienza italiana	50
Riquadro 1.8.	L'esperienza dei Paesi dell'OCSE che si sono avvalsi di comitati finalizzati al monitoraggio della produttività per promuovere le riforme del settore pubblico.....	62
Riquadro 2.1.	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si concentra sul rafforzamento dell'efficacia del settore pubblico	90
Riquadro 2.2.	Esempi di strategie di successo adottate da taluni Paesi dell'OCSE per attuare riforme del settore pubblico	91
Riquadro 2.3.	Il processo di bilancio dell'amministrazione centrale italiana.....	94

Riquadro 2.4. Pianificare il bilancio per il rendimento: esperienze dei Paesi relative all'integrazione degli indicatori di rendimento nelle decisioni di bilancio.....	95
Riquadro 2.5. Integrare il benessere nel processo decisionale relativo al bilancio: l'esempio della Nuova Zelanda	97
Riquadro 2.6. Sostenere i governi subnazionali nell'analisi della spesa: l'esempio dell'Autorità indipendente spagnola per la responsabilità di bilancio (AIReF)	99
Riquadro 2.7. Riformare le pratiche delle agenzie di regolamentazione per sostenere l'adempimento degli obblighi in Francia, Lituania e Regno Unito	102
Riquadro 2.8. "Linguaggio chiaro" per una comunicazione più comprensibile e una regolamentazione migliore: le esperienze di Italia, Portogallo e Svezia.....	105
Riquadro 2.9. Aumentare la flessibilità delle retribuzioni attraverso un sistema retributivo decentrato	109
Riquadro 2.10. Un settore pubblico digitalizzato può contribuire a promuovere una digitalizzazione più diffusa.....	115
Riquadro 2.11. Rafforzare l'organico e la digitalizzazione per attuare politiche attive del mercato del lavoro più efficaci	119
Riquadro 2.12. Una migliore collaborazione tra i diversi livelli di governo per attuare politiche attive del mercato del lavoro.....	124
Riquadro 2.13. Misure volte a migliorare l'offerta di educazione e cura della prima infanzia nelle località in ritardo di sviluppo	125

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

This book has...

StatLinks 

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the StatLinks  at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the <http://dx.doi.org> prefix, or click on the link from the e-book edition.

Il presente Studio è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato di esame delle situazioni economiche e dello sviluppo dell'OCSE, incaricato di analizzare la situazione economica dei Paesi membri. Il 6 luglio 2021 il Comitato ha preso in esame la situazione economica dell'Italia e le sue politiche in materia di economia. Il progetto di relazione è stato quindi rivisto alla luce delle discussioni e approvato in via definitiva dall'intero Comitato il 22 luglio 2021. Il progetto di relazione del Segretariato è stato elaborato, per il Comitato, da Catherine Macleod (Economista senior) e Tim Bulman (Economista), sotto la supervisione di Isabelle Joumard (Capo divisione). L'assistenza alla ricerca statistica è stata fornita da Béatrice Guérard, mentre Heloise Wickramanayake e Gemma Martinez si sono occupate degli aspetti redazionali. Il precedente Studio sull'Italia è stato pubblicato nell'aprile 2019. È possibile reperire maggiori informazioni sugli Studi più recenti e quelli precedenti nonché in merito alle modalità di preparazione degli stessi all'indirizzo www.oecd.org/eco/surveys

STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA, 2019¹

(Le cifre fra parentesi si riferiscono alla media OCSE)²

TERRITORIO, POPOLAZIONE E CICLO ELETTORALE			
Popolazione (milioni)	60,3	Densità demografica per km ² (2018)	202,9 (38,1)
Meno di 15 anni (%)	13,2 (17,9)	Speranza di vita alla nascita (anni, 2018)	83,3 (80,1)
Oltre 65 anni (%)	23,0 (17,1)	Uomini (2018)	81,2 (77,5)
Migranti internazionali (% della popolazione)	10,4 (13,2)	Donne (2018)	85,6 (82,8)
Crescita media negli ultimi 5 anni (%)	-0,2 (0,6)	Ultime elezioni generali	Marzo-2018
ECONOMIA			
Prodotto Interno Lordo (PIL)		Quota del valore aggiunto (%)	
A prezzi correnti (miliardi di USD)	2004,7	Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,1 (2,7)
A prezzi correnti (miliardi di EUR)	1790,7	Industria, incluso il settore delle costruzioni	23,9 (26,6)
Crescita reale media negli ultimi 5 anni (%)	1,0 (2,2)	Servizi	74,0 (70,8)
Pro capite (000 USD PPP)	44,4 (47,6)		
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE			
In percentuale del PIL			
Spesa	48,6 (40,6)	Debito finanziario lordo (OCSE: 2018)	156,1 (107,6)
Entrate	47,1 (37,5)	Debito finanziario netto (OCSE: 2018)	126,7 (67,9)
CONTI ESTERNI			
Tasso di cambio (EUR per USD)	0,89	Principali esportazioni (% del totale delle esportazioni di merci)	
Tasso di cambio PPP (USA = 1)	0,67	Macchinari e attrezzature per i trasporti	33,4
In percentuale del PIL		Prodotti finiti diversi	19,1
Esportazioni di beni e servizi	31,8 (53,6)	Prodotti finiti	16,8
Importazioni di beni e servizi	28,4 (50,1)	Principali importazioni (% del totale delle importazioni di merci)	
Saldo delle partite correnti	3,3 (0,3)	Macchinari e attrezzature per i trasporti	28,1
Posizione patrimoniale netta sull'estero	-1,7	Prodotti chimici e prodotti affini, N.S.A.	16,5
		Prodotti finiti	14,9
MERCATO DEL LAVORO, COMPETENZE E INNOVAZIONE			
Tasso di occupazione (15enni e oltre) (%)	44,9 (57,5)	Tasso di disoccupazione, Rilevazione sulle forze di lavoro (15enni e oltre) (%)	10,0 (5,4)
Uomini	53,8 (65,6)	Giovani (tra i 15 e i 24 anni, %)	29,2 (11,8)
Donne	36,7 (49,9)	Disoccupati di lungo termine (1 anno e oltre, %)	5,6 (1,4)
Tasso di partecipazione (15enni e oltre) (%)	49,9 (61,1)	Conseguimento di un titolo di istruzione terziaria tra i 25-64enni (%)	19,6 (38,0)
Media annua di ore lavorate	1 718 (1 726)	Spesa interna lorda per la R&S (% del PIL, 2018)	1,4 (2,6)
AMBIENTE			
Approvvigionamento totale energia primaria pro capite (tep)	2,4 (3,9)	Emissioni CO ₂ da combustibili fossili pro capite (tonnellate)	5,0 (8,3)
Rinnovabili (%)	18,2 (10,8)	Prelievi idrici pro capite (1 000 m ³ , 1998)	0,7
Esposizione all'inquinamento dell'aria (oltre 10 µg/m ³ di PM _{2.5} , % della popolazione)	91,4 (61,7)	Rifiuti urbani pro capite (tonnellate)	0,5 (0,5)
SOCIETÀ			
Disuguaglianza di reddito (coefficiente di Gini, 2017, OCSE: 2016)	0,334 (0,315)	Risultati istruzione (punteggio PISA, 2018)	
Tasso di povertà relativa (% , 2017, OCSE: 2016)	13,9 (11,7)	Lettura	476 (487)
Reddito familiare disponibile mediano (000 USD PPP, 2017, OCSE: 2016)	24,2 (22,8)	Matematica	487 (489)
Spesa pubblica e privata (% del PIL)		Scienze	468 (489)
Spesa sanitaria	8,7 (8,8)	Quota di donne in parlamento (%)	35,7 (30,7)
Pensioni (2017)	16,4 (8,6)	Aiuti pubblici allo sviluppo netti (% RNL, 2017)	0,3 (0,4)
Istruzione (% RNL, 2018)	3,7 (4,5)		

1. L'anno è indicato tra parentesi se esso si discosta dall'anno riportato nel titolo principale della Tabella.

2. Quando l'aggregato OCSE non esiste nella banca dati di origine, si è proceduto al calcolo di una media semplice degli ultimi dati disponibili, se tali dati esistono per almeno l'80% dei Paesi membri dell'Organizzazione.

Fonte: I calcoli sono basati su dati estratti dalle banche dati delle seguenti organizzazioni: OCSE, Agenzia internazionale dell'energia, Organizzazione internazionale del lavoro, Fondo monetario internazionale, Nazioni unite, Banca mondiale.

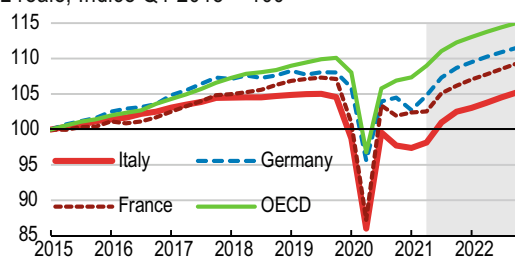
Nota di sintesi

L'economia si sta risolvendo dalla crisi indotta dalla pandemia da COVID-19.

La brusca insorgenza della pandemia e l'elevato tasso di mortalità hanno imposto lockdown massicci, con conseguente grave contrazione dell'economia italiana (Figura 1). Da allora, le chiusure regionali e le nuove modalità di lavoro hanno ridotto l'impatto delle restrizioni imposte sull'attività produttiva. La campagna di vaccinazione, che in un primo momento ha dato precedenza alle fasce della popolazione più vulnerabili per ridurre la pressione sulle strutture ospedaliere, è stata estesa a tutti gli abitanti di età superiore ai 12 anni.

Figura 1. Una severa contrazione economica

PIL reale, Indice Q1 2015 = 100



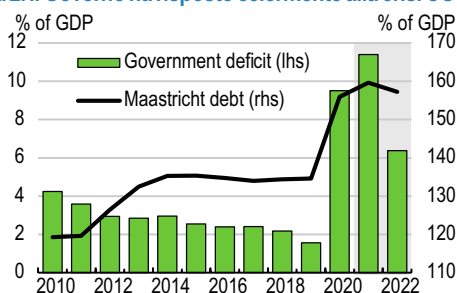
Nota: Le linee tratteggiate indicano le previsioni.

Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* 109 (banca dati) e proiezioni provvisorie.

StatLink <https://stat.link/7axmh3>

Il generoso sostegno del Governo ha mitigato le perdite di posti di lavoro e le avversità, e ha altresì preservato la capacità produttiva (Figura 2). Le garanzie sui prestiti e le moratorie sul rimborso del debito hanno sostenuto la liquidità delle imprese e ne hanno limitato i fallimenti. I regimi di lavoro a tempo ridotto e il divieto di licenziamento sono stati integrati da un sostegno al reddito per coloro che non beneficiano delle reti di sicurezza esistenti, unitamente al rinvio delle date di pagamento delle imposte dovute. La frequenza scolastica e i risultati dell'istruzione risultano peggiorati per gli individui più svantaggiati; per contro, l'isolamento sociale dovuto al lockdown si è associato a un aumento della violenza domestica.

Figura 2. Il Governo ha risposto celermente alla crisi COVID-19



Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* 109 (banca dati) e proiezioni provvisorie.

StatLink <https://stat.link/418nbp>

Un significativo sostegno fiscale nel 2021 favorirà la ripresa nel breve termine, con l'accelerazione dei tassi di vaccinazione e l'allentamento delle restrizioni. Più ingenti investimenti pubblici, ivi inclusi quelli finanziati dai fondi Next Generation EU, unitamente a una maggiore fiducia e livelli di domanda più elevati, sosterranno gli investimenti nel settore privato (Tabella 1). Tuttavia, rispetto ad altre grandi economie, in Italia la ripresa continuerà a ritardare, con un PIL che recupererà i livelli del 2019 solo nel primo semestre del 2022. Si prevede altresì un aumento dei consumi allorché le famiglie saranno in grado di utilizzare parte dei loro risparmi e i livelli di occupazione aumenteranno.

Tabella 1. Le esportazioni e gli investimenti guidano la ripresa

(Tassi di crescita annuali, se non specificato)	2019	2020	2021	2022
Prodotto Interno Lordo	0,3	-8,9	5,9	4,1
Consumo privato	0,3	-10,7	4,7	4,5
Consumo pubblico	-0,8	1,6	0,9	-0,6
Formazione lorda di capitale fisso	1,1	-9,2	15,9	8,7
Esportazioni di beni e servizi	1,9	-14,5	12,0	7,1
Importazioni di beni e servizi	-0,5	-13,1	12,3	7,5
Tasso di disoccupazione (%)	10,0	9,3	10,4	10,1
Indice dei prezzi di consumo	0,6	-0,1	1,5	1,3
Saldo delle partite correnti (% del PIL)	3,2	3,5	3,3	3,3
Saldo fiscale delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	-1,6	-9,5	-10,6	-5,7
Debito pubblico lordo (% del PIL, parametri di Maastricht)	134,6	155,9	158,6	155,1

Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* (banca dati) e proiezioni provvisorie.

La politica fiscale dovrebbe continuare a sostenere le famiglie e le imprese fino a quando la ripresa non sarà consolidata e più mirata. Revocare prematuramente il sostegno alla liquidità potrebbe indurre alla bancarotta imprese che, in condizioni differenti, sarebbero profittevoli. Aumenterebbero altresì i livelli di disoccupazione e povertà, già notevoli prima del COVID, penalizzando *in primis* i giovani e le donne. I nuovi incentivi legati al mercato del lavoro sono volti ad incoraggiare le assunzioni man mano che si registreranno segnali di miglioramento dell'economia. L'Italia dispone di un'ampia gamma di strumenti per assicurare il sostegno alle imprese nella raccolta di capitale e di crediti una volta emerse dalla crisi.

Per le imprese non redditizie dovrebbero essere messi in atto processi di risoluzione rapida. Risolvendo la questione della lungaggine dei procedimenti giudiziari e della gestione inefficace

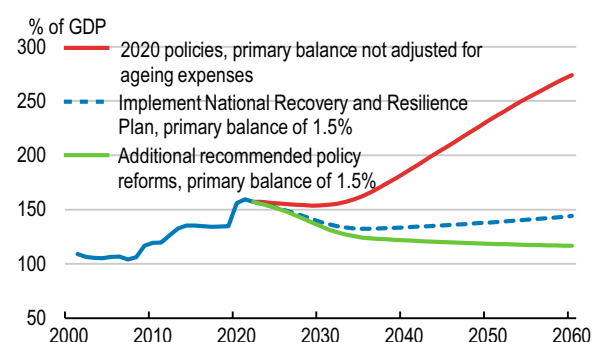
dei casi, sarà possibile ridurre l'incertezza e stimolare i tassi di ripresa. L'atteso codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza potrebbe agevolare una ristrutturazione più rapida ed efficace delle imprese. Tuttavia, il previsto aumento dei fallimenti indotti dalla pandemia da COVID-19 richiederà interventi di adattamento delle procedure esistenti al fine di prevenire il sovraccarico del sistema. Ridurre le asimmetrie informative tra le banche e i possibili acquirenti delle attività di credito, che si accentuano durante le fasi di crisi, contribuirebbe a ridurre i costi dei fallimenti.

Una volta placatasi la pandemia, la politica fiscale deve essere riorientata in maniera tale da stimolare una maggiore crescita e la creazione di posti di lavoro.

Prima della pandemia l'Italia registrava costanti avanzi primari, tuttavia il rapporto debito pubblico/PIL non è diminuito a causa della debole crescita. Le spese legate all'invecchiamento della popolazione scoraggiano gli investimenti nei settori delle infrastrutture, dell'istruzione e della formazione. Ridistribuzioni della spesa pubblica e del gettito fiscale possono incrementare la crescita e migliorare le distorsioni che attualmente penalizzano i giovani, molti dei quali sono senza occupazione e a rischio di povertà. Una più rapida crescita tendenziale può contribuire a ridurre il debito (Figura 3).

Figura 3. È necessaria una crescita più rapida per migliorare il rapporto debito/PIL

Scenari rapporto Debito-PIL



Fonte: Ministero Economia e Finanze; OCSE (2021), *Economic Outlook* (banca dati); D. Turner and Y. Guillemette (2021); calcoli OCSE.

StatLink  <https://stat.link/16ojgc>

È prioritario favorire una ripresa più sostenibile sotto il profilo ambientale e con elevati livelli di occupazione

Per affrontare la debole crescita economica e l'invecchiamento demografico dell'Italia è necessario affrontare le sfide strutturali di lungo termine. Tra queste figurano bassi livelli di investi-

menti, di produttività e di occupazione, una pubblica amministrazione inefficace, oneri normativi gravosi e marcati divari regionali (Figura 4). Affrontare tali sfide accrescerebbe la resilienza dell'economia italiana agli eventi traumatici e invertirebbe la tendenza alla stagnazione del PIL pro capite.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) combina un'ambiziosa agenda di riforme strutturali e ingenti investimenti, offrendo un'opportunità unica di transizione verso una crescita più produttiva e decarbonizzata.

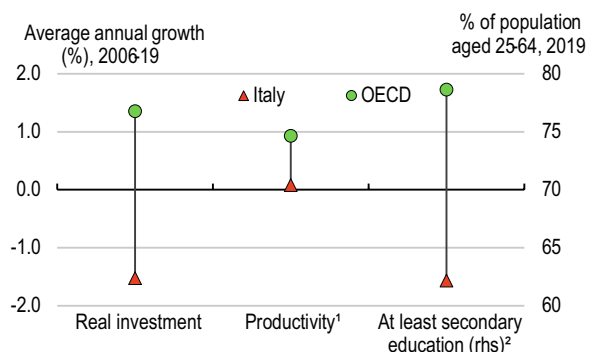
Le riforme strutturali danno la priorità al miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione, della giustizia civile e della concorrenza, corredate da 235 miliardi di EUR di spesa, avvalendosi dei finanziamenti a fondo perduto e dei prestiti di Next Generation EU e di più ingenti risorse nazionali. Le priorità chiave per gli investimenti consistono nel sostenere energia e trasporti più verdi e favorire un processo di digitalizzazione più rapido. Gli investimenti nel capitale umano danno la priorità all'istruzione, alla salute, e al settore della ricerca e dello sviluppo. Il Sud è beneficiario di circa il 40% delle risorse volte a contrastare le disparità regionali. La prevista introduzione di una strategia a più lungo termine per riformare la politica fiscale potrebbe accrescere ulteriormente il livello di *compliance*, occupazione e dinamismo delle imprese.

Le probabilità di attuare con successo le riforme strutturali e i progetti di investimento pubblico sono ora maggiori che in passato. Sono stati altresì stabiliti obiettivi chiari e tappe fondamentali per l'esborso delle sovvenzioni e dei prestiti di Next Generation EU. A livello di *governance* sono state introdotte innovazioni volte ad accelerare sia l'identificazione dei problemi sia i processi di spesa, favorendo anche un più rigoroso monitoraggio dell'ottemperanza delle norme. L'agenda legislativa per la realizzazione delle riforme sarà impegnativa: la legislazione recentemente approvata per semplificare gli investimenti verdi e sostenere il processo decisionale, tuttavia, rappresenta già un primo passo positivo. Le riforme della pubblica amministrazione ne potenzieranno la capacità di attuazione.

Significativi piani di investimento nel settore dell'economia verde dovrebbero essere sostenuti da regolamenti snelli, ecotasse e modifiche al prezzo del carbonio. Un percorso chiaro e a lungo termine per armonizzare e aumentare il prezzo del carbonio genererebbe certezze e guiderebbe il processo decisionale. Una strategia esplicita volta a gestire i potenziali incrementi di reddito e i costi della transizione, in particolare per le famiglie a basso reddito, fornirebbe certezze agli investitori e

migliorerebbe il grado di accettazione da parte della società italiana. Regolamenti, standard e norme ben concepiti potrebbero consolidare ulteriormente un mutamento comportamentale.

Figura 4. Un maggiore capitale fisico e sociale è essenziale per aumentare la crescita



1. USD per ora lavorata, prezzi costanti 2015 e PPP.

2. Percentuale della popolazione tra i 25 e i 64 anni che ha completato almeno il ciclo di istruzione secondaria superiore.

Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* 109 (banca dati); OCSE, *Productivity* (banca dati); OCSE, *Education at a Glance* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/ugzwp2>

I tassi di investimento sono tra i più bassi dell'area dell'OCSE, frenati dall'incertezza, dall'elevato fabbisogno di leva finanziaria e dalla carenza di accesso a finanziamenti in conto capitale. Maggiori investimenti pubblici finanziati da Next Generation EU e generosi incentivi fiscali possono attrarre investimenti privati, a condizione che i livelli di leva finanziaria non riducano l'assunzione di rischi da parte delle imprese. Il miglioramento qualitativo della pubblica amministrazione e le iniziative volte a diminuire il grado percepito di corruzione ridurrebbero la necessità di incentivi fiscali e sosterrrebbero altresì gli investimenti. Una più rapida diffusione della banda larga favorirebbe la digitalizzazione del settore privato e una maggiore fruizione della crescente gamma di servizi pubblici disponibili on line.

La crescita stagnante della produttività negli ultimi due decenni è scaturita dal ritardo della produttività del settore dei servizi. La produttività del settore manifatturiero è cresciuta grazie alla realizzazione di maggiori investimenti e dall'uscita di scena delle aziende meno produttive.

Al contrario, le barriere normative, ivi incluse quelle che contrastano con le raccomandazioni emesse dall'autorità per la concorrenza, pongono elevate barriere all'ingresso nel settore delle vendite al dettaglio e dei servizi professionali. Ciò a sua volta deprime la concorrenza e l'innovazione.

Un aumento quantitativo e qualitativo dei posti di lavoro richiederà un adeguamento delle imposte sul lavoro. Il lavoro ad orario ridotto e il divieto di licenziamento hanno limitato gli esuberanti. Tuttavia, i giovani, le donne e i lavoratori nelle regioni meridionali – tendenzialmente assunti con contratti interinali e a tempo determinato – sono stati meno protetti. I tagli temporanei ai contributi di sicurezza sociale aiuteranno la ripresa dell'economia, tuttavia l'elevato cuneo fiscale nel mercato del lavoro si conferma un ostacolo fondamentale. Il livello di partecipazione femminile alla forza lavoro rimane molto scarso, esacerbato dal limitato sostegno pubblico all'infanzia e dalle elevate aliquote marginali effettive per i secondi redditi.

La quantità e la qualità delle competenze devono crescere per contrastare i bassi livelli di alfabetizzazione digitale e di apprendimento continuo degli adulti. Il sostegno all'occupazione si concentra sugli incentivi all'assunzione. Nonostante la carenza di competenze, il ricorso ai fondi esistenti per la formazione dei lavoratori è tuttora scarso, soprattutto nelle piccole imprese. Persistono sfide al livello di fornitura di servizi pubblici per l'occupazione, sebbene il Governo stia introducendo un nuovo approccio finalizzato alla formazione dei disoccupati.

Le riforme in materia fiscale possono migliorare i risultati in termini di crescita ed equità, alla luce degli elevati tassi di prelievo fiscale e di evasione fiscale in Italia. Il numero elevato di agevolazioni fiscali contribuisce alla complessità della situazione. Rispetto alla media OCSE, le entrate derivano in misura maggiore dalle imposte previste dai contratti di lavoro e in misura inferiore dalle imposte sui consumi e di successione. In parte, la modesta quota di gettito IVA è legata allo scarso livello di ottemperanza delle norme. Si rileva, inoltre, una soglia di esenzione IVA rilevante. Un maggiore utilizzo della tecnologia e delle carte di pagamento elettroniche dovrebbe migliorare il livello di ottemperanza e il relativo controllo. Gli sforzi atti a migliorare l'equità delle imposte sul reddito dovrebbero tener conto dell'incidenza delle spese fiscali e delle imposte sulla proprietà, ivi incluse quelle di successione e sui beni immobili.

Migliorare l'efficacia del settore pubblico è essenziale per sostenere la ripresa

Accrescere l'efficacia del settore pubblico italiano è più urgente che mai. Sarà la chiave per assicurare il previsto impulso agli investimenti pubblici, migliorare il clima di impresa e garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità in tutto il Paese. La qua-

lità dei beni e dei servizi pubblici è variabile, e un ampio spettro di regolamenti e procedure gravosi e non coordinati rallentano il dinamismo delle imprese. La fiducia nelle pubbliche istituzioni si attesta tra i livelli più bassi rilevati nei Paesi dell'OCSE. Nel corso dei prossimi anni, l'Italia si troverà dinanzi ad un'opportunità senza precedenti per migliorare l'efficacia del suo settore pubblico attraverso le risorse e gli obiettivi strategici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il rinnovamento dei servizi pubblici e i contributi derivanti dalla digitalizzazione e dall'innovazione.

L'Italia dispone di un margine per migliorare la definizione delle priorità della sua spesa pubblica.

La carenza di misure di manovra delle leve fiscali limita i finanziamenti nei settori pubblici che maggiormente sostengono la crescita (Figura 5). Le informative sulla *performance* delle attività o sul contributo alle priorità del Governo esercitano un'influenza limitata sulle decisioni in materia di stanziamenti di bilancio. Lo sviluppo di buoni indicatori e il potenziamento della capacità di analisi nei ministeri capofila migliorerebbe la capacità di attribuzione delle risorse.

Gli oneri normativi si confermano rilevanti, nonostante i significativi miglioramenti nel processo di elaborazione delle nuove norme. Una revisione del vasto compendio di regolamenti in vigore in Italia, con l'obiettivo di ridurre il numero e accrescerne la qualità, contribuirebbe a semplificare il contesto normativo di riferimento. Un migliore raccordo tra le agenzie incaricate dell'applicazione dei regolamenti, spostando il focus dall'attuazione in sé al sostegno alla *compliance* favorirebbe il clima d'impresa.

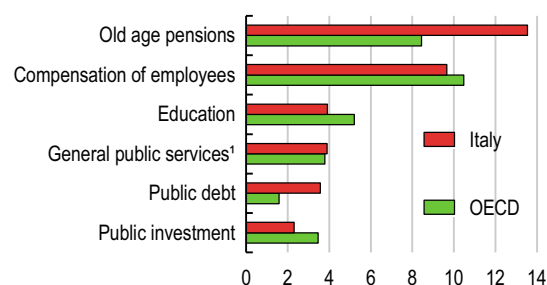
La pubblica amministrazione potrebbe diventare più forte e più efficace. L'intera pubblica amministrazione appare priva di personale dotato delle competenze necessarie. L'accelerazione del pensionamento dei dipendenti pubblici nel corso del prossimo decennio consentirà di attuare un processo di rinnovamento, a patto che il processo di assunzione sia più agile e anticipi il fabbisogno

di competenze, e a condizione che i dipendenti pubblici che andranno in pensione possano trasmettere la loro esperienza ai nuovi assunti.

Disporre di competenze più solide sarà altresì essenziale per sfruttare ulteriormente i vantaggi della digitalizzazione. I requisiti normativi e la minaccia di sanzioni giudiziarie portano i decisori ad assumere posizioni difensive piuttosto che a favorire proattivamente la fornitura di servizi. L'efficacia dei dipendenti pubblici potrebbe aumentare ove esistesse un sistema di migliore riconoscimento del rendimento e incentivi correlati al raggiungimento degli obiettivi di *performance*.

Rafforzare il coordinamento, il sostegno e gli incentivi nel governo italiano multilivello ne migliorerebbe l'efficacia. Ciò vale soprattutto per il settore degli appalti pubblici, caratterizzato da una pluralità di piccole agenzie dotate di scarsa capacità di ideare e realizzare progetti con efficacia. L'intervento del settore pubblico pervade l'intera economia per il tramite di migliaia di imprese pubbliche, per lo più di proprietà delle autorità subnazionali. I benefici e i costi di tale proprietà pubblica andrebbero valutati regolarmente, la *governance* delle imprese pubbliche dovrebbe essere migliorata e quelle che non sostengono la fornitura di servizi pubblici essenziali dovrebbero essere dismesse una volta che la situazione economica si sarà stabilizzata.

Figura 5. I costi delle pensioni e del debito lasciano poco spazio alla spesa in favore della crescita e dell'inclusione



1. Esclusi i costi del debito pubblico.

Fonte: OCSE (2021), *National Accounts Statistics* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/3nudma>

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
Politiche per una ripresa più forte e resiliente post-COVID19	
<p>Si prevede che l'economia recuperi i livelli del 2019 entro la prima metà del 2022. Revocare troppo prematuramente i sostegni agli individui e alle imprese genererebbe più fallimenti, meno occupazione e maggiore povertà.</p> <p>Il debito pubblico salirà quasi al 160% del PIL nel 2021; l'invecchiamento demografico metterà sotto pressione le finanze pubbliche.</p> <p>Le maggiori insolvenze post-COVID accrescono i rischi a cui sono esposti i bilanci bancari. Sebbene la resilienza del settore bancario sia migliorata, per gli standard dell'OCSE i crediti deteriorati rimangono elevati. Il mercato ben sviluppato dei crediti deteriorati può svolgere un ruolo chiave nella redistribuzione del credito nella fase di ripresa post-COVID.</p> <p>I tribunali e il sistema di allarme rapido rischiano di essere sopraffatti dalla mole di lavoro con la progressiva ripresa economica dalla crisi. Sono al vaglio del Parlamento alcune riforme volte a portare avanti il processo di efficientamento del sistema della giustizia civile.</p>	<p>Continuare a fornire sostegno fiscale, sempre più mirato, fino a quando la ripresa non sarà consolidata nei settori economico e occupazionale.</p> <p>Annunciare in anticipo un piano fiscale di medio periodo da attuare una volta che la ripresa sarà consolidata, al fine di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, tenendo conto degli effetti dell'invecchiamento demografico.</p> <p>Introdurre standard di mercato per la valutazione dei prestiti potenzialmente inesigibili.</p> <p>Continuare a incoraggiare le banche a vendere le esposizioni in sofferenza attraverso supervisione e garanzie rigorose, e incentivare la cartolarizzazione.</p> <p>Aumentare le risorse destinate ai tribunali affinché gestiscano meglio il lavoro arretrato e potenzino la celerità e l'efficienza delle procedure giudiziarie civili.</p> <p>Attuare la legge di riforma della giustizia civile.</p> <p>Potenziare il sistema di allarme rapido con procedure digitalizzate per ridurre il carico di lavoro nel medio termine e incoraggiare il ricorso a procedure di composizione extragiudiziale, anche attraverso incentivi finanziari.</p>
Le riforme della finanza pubblica sono necessarie per favorire una crescita più rapida e un aumento quantitativo e qualitativo dei posti di lavoro	
<p>Nonostante una spesa pubblica relativamente elevata, la spesa che può sostenere meglio la crescita e il benessere è modesta e ha altresì subito un decremento. I fondi di sovvenzione di Next Generation EU si aggirano attorno al 13,5% del PIL del 2020. La lentezza storica dei tassi di assorbimento dei fondi UE deriva da alcuni fattori che ostacolano la progettazione, l'approvazione e l'attuazione dei programmi. Gli appalti sono lenti, la concorrenza è limitata e le capacità variano notevolmente.</p> <p>Le pressioni sulla spesa legate all'invecchiamento demografico e agli interessi sono elevate e destinate ad aumentare nel lungo termine. Il Governo si è impegnato a ripristinare i livelli di debito pre-COVID.</p> <p>Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, in Italia il gettito derivante dalle tasse sul lavoro è più elevato, mentre il gettito derivante dalle imposte di successione e dalla riscossione dell'IVA è più basso. Il cuneo fiscale sul lavoro è elevato, ma è stato ridotto attraverso sgravi fiscali sul reddito, riforme degli assegni alle famiglie e tagli temporanei ai contributi sociali. Il Governo intende riformare il sistema fiscale.</p> <p>La partecipazione alla forza lavoro è diminuita bruscamente nel 2020 e rimane particolarmente bassa per le donne, in primis per quante hanno figli.</p> <p>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stanza il 6,5% del PIL per progetti verdi. Il prezzo della tassa sul carbonio continua a favorire il diesel e l'industria.</p> <p>Le PMI non accedono sufficientemente ai fondi per la formazione disponibili. Le risorse e le strutture attuali non invertiranno i bassi tassi relativi all'apprendimento e alle competenze digitali degli adulti.</p>	<p>Migliorare la composizione della spesa pubblica al fine di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.</p> <p>Migliorare il coordinamento tra le agenzie incaricate dell'attuazione dei progetti di investimento pubblico al fine di aumentare i livelli di esborso.</p> <p>Compattare le procedure di contratti pubblici attualmente affidate a molteplici agenzie di piccole dimensione e concentrarle in un numero inferiore di enti dotati di maggiore capacità.</p> <p>Contenere la spesa pensionistica lasciando scadere il regime di pensionamento anticipato ("Quota 100") e la cosiddetta "Opzione Donna" nel dicembre 2021, e ristabilire immediatamente la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita.</p> <p>Attuare una riforma fiscale olistica che mitighi la complessità del regime e riduca permanentemente le imposte sul lavoro, finanziata grazie alle entrate derivanti da migliori livelli di <i>compliance</i>, minori spese fiscali e maggiori imposte su beni immobili e successioni.</p> <p>Ridurre le aliquote fiscali marginali effettive per i redditi secondari.</p> <p>Migliorare l'accesso a servizi di qualità di assistenza all'infanzia in tutte le regioni del Paese.</p> <p>Definire un piano a lungo termine per armonizzare e aumentare gradualmente i prezzi del carbonio, con politiche e tempi tali da attenuare i costi sociali e di transizione verso un modello di competitività.</p> <p>Aumentare l'accesso degli adulti all'acquisizione di competenze, attraverso un miglioramento delle procedure di domanda del Fondo di Formazione e un migliore coordinamento dei servizi pubblici per l'impiego.</p>
Incrementare investimenti e produttività	
<p>Gli incentivi governativi, compreso il recente aumento temporaneo delle agevolazioni relative al patrimonio netto d'impresa, compensano solo in parte gli ostacoli normativi all'aumento degli investimenti. La produttività del settore dei servizi è inferiore a quella del settore manifatturiero e i livelli di crescita delle imprese sono inferiori a quelli degli altri Paesi dell'OCSE. I regolamenti sono sovente anticoncorrenziali.</p>	<p>Ridurre le barriere normative all'ingresso per i servizi professionali, altresì sostituendo i sistemi di licenza con schemi di certificazione meno distorsivi.</p> <p>Introdurre un comitato nazionale per la produttività che individui e comunichi i costi e i benefici delle riforme e costruisca un consenso nazionale.</p> <p>Assicurarsi che l'agevolazione fiscale per il patrimonio netto delle imprese sia sufficientemente prevedibile e generosa da ridurre la distorsione tra debito e patrimonio netto.</p>

Nel 2019 sono state inasprite le sanzioni per i reati di corruzione.

Migliorare il monitoraggio e l'*accountability* (assunzione di responsabilità) dei dirigenti pubblici e dei magistrati nominati, al fine di migliorare la qualità delle politiche e costruire la fiducia pubblica.

Potenziare l'efficacia del settore pubblico

I processi di bilancio non favoriscono gli stanziamenti per una spesa più efficace.

Migliorare il criterio di stanziamento delle risorse e l'efficacia della spesa pubblica attraverso revisioni di spesa potenziate che tengano altresì conto di una serie sintetica di indicatori di *performance* strategica.

Le normative e la relativa applicazione si confermano impegnative, sebbene i processi di elaborazione siano migliorati.

Passare in rassegna i compendi di normative esistenti, iniziando dai settori che saranno prioritari per la ripresa post-COVID.

La riduzione e l'invecchiamento della forza lavoro e la carenza di competenze rilevanti frenano la capacità del settore pubblico di produrre risultati.

Ringiovanire la forza lavoro del settore pubblico, attraverso una maggiore agilità dei processi di assunzione, formazione e gestione delle carriere, con particolare attenzione a colmare le lacune nelle competenze del personale, ad esempio quelle necessarie per consentire la digitalizzazione del settore pubblico.

Il decentramento ibrido dell'Italia e la sovrapposizione di competenze politiche permette l'innovazione ma può inibire l'attuazione delle politiche o la fornitura di beni e servizi pubblici di qualità.

Chiarire le competenze dei diversi livelli di Governo, con il supporto di organismi che identifichino, diffondano e sostengano pratiche efficaci

1 Principali approfondimenti

La pandemia da COVID-19 ha colpito duramente l'Italia, innescando la più profonda recessione ad oggi dalla Seconda guerra mondiale. Il Governo si è posto la priorità di riportare la situazione sanitaria sotto controllo e di sostenere generosamente le imprese fornendo loro i mezzi di sussistenza. L'economia si sta riprendendo grazie all'accelerazione della campagna di vaccinazione. La crescita si è estesa dal settore manifatturiero e degli investimenti ai servizi e ai consumi. Il settore bancario e quello delle imprese non finanziarie sono più forti rispetto all'inizio della crisi del debito sovrano. Unitamente agli sforzi volti a preservare la capacità economica, le iniziative intraprese hanno aiutato l'economia a risollevarsi.

Per invertire la tendenza alla stagnazione del PIL reale pro capite, la ripresa economica deve superare gli ostacoli all'aumento dei tassi di investimento, della produttività e dell'occupazione. Vengono create troppo poche imprese e, una volta create, crescono troppo lentamente. Il livello di competenze è basso e l'emigrazione è notevole. Malgrado le numerose riforme legislative, i processi di attuazione tendono a ritardare, con grandi lacune nell'efficacia del settore pubblico che incidono sui risultati della spesa. Lunghe controversie giudiziarie, iter di approvazione degli investimenti e altri processi commerciali riducono gli investimenti, così come l'incertezza normativa in aree critiche quali gli investimenti verdi. Con una popolazione in età lavorativa che invecchia e diminuisce rapidamente, la crescita futura dipenderà ampiamente dall'aumento degli investimenti, dallo sviluppo delle competenze e dall'innalzamento della produttività delle imprese ai livelli di quelle più performanti in Italia.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) delinea una serie di riforme strutturali nei settori della pubblica amministrazione, della giustizia civile e della concorrenza, volte a rimuovere gli ostacoli alla crescita e agevolare il finanziamento degli investimenti per una crescita più veloce, più verde e più digitalizzata. L'entità della spesa (235 miliardi di EUR), l'ampia portata delle riforme e lo stretto legame tra riforme e spesa potrebbero amplificare il potenziale impatto delle riforme e degli investimenti sulla crescita e sulla fiducia. L'attuazione richiede una pubblica amministrazione più efficace, su cui si concentra il capitolo speciale di questo Studio. Le riforme nel settore delle finanze pubbliche possono consentire una spesa più favorevole alla crescita e all'equità e ridurre il peso del sistema fiscale sulla creazione di posti di lavoro.

In tale contesto, i principali messaggi del presente Studio sono i seguenti:

- Le politiche dovrebbero assicurare il loro sostegno ed un approccio sempre più mirato fino a quando la ripresa non sarà consolidata. Una crescita più rapida contribuirà a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL. Tale riduzione richiede un piano fiscale di medio termine che tenga conto del futuro impatto dell'invecchiamento demografico.
- Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza richiede l'attuazione di un impegnativo programma di riforme legislative e amministrative. Un'azione immediata volta a rendere la pubblica amministrazione più efficace dovrebbe includere la revisione degli stanziamenti di bilancio e dei regolamenti sulla base dei risultati conseguiti, nonché una forza lavoro pubblica più efficiente, e dovrebbe far meglio leva sui diversi livelli di governance e sugli attori privati coinvolti.
- Un ampio margine di miglioramento è attuabile a livello di composizione della spesa e della tassazione al fine di sostenere maggiori competenze, occupazione e investimenti. Le riforme della giustizia civile e della concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, possono essere ulteriormente migliorate.

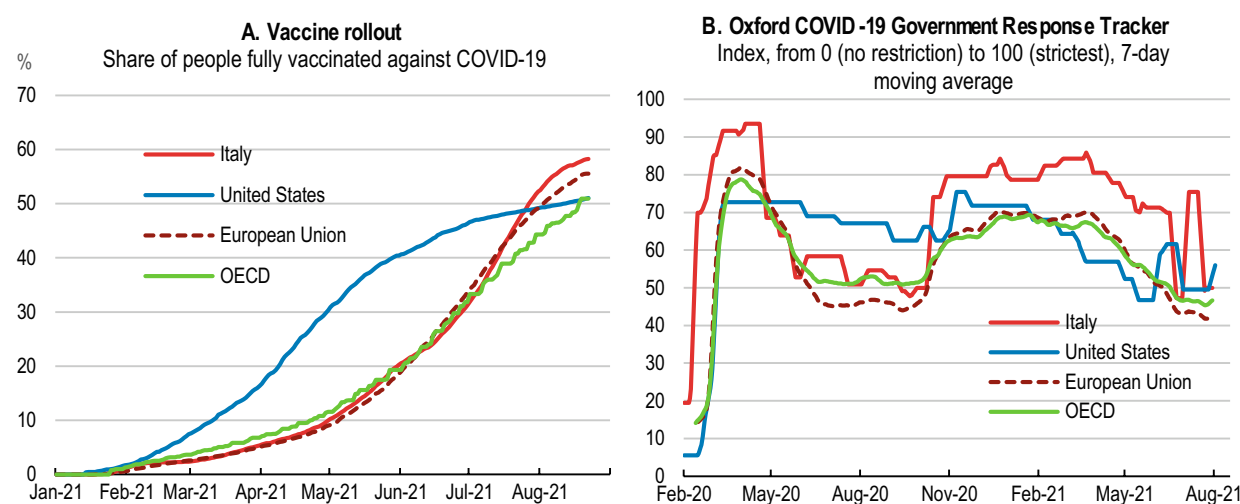
La crisi innescata dalla pandemia da COVID-19 ha colpito un'economia in declino

Il COVID-19 ha colpito mentre lo slancio economico stava già rallentando nel 2019, dopo una modesta espansione iniziata nel 2015. I livelli di occupazione e di investimento non si erano ancora ripresi dagli eventi traumatici verificatisi in successione durante la crisi finanziaria globale e la crisi del debito sovrano. Nel corso degli ultimi undici anni, i redditi pro capite, dopo essere cresciuti in misura modesta fino al 2008, sono rimasti al di sotto dei livelli del 2000. Le priorità del Governo sono di riportare la situazione sanitaria sotto controllo e creare le condizioni per aumentare la crescita dell'Italia – preservando la capacità produttiva e i mezzi di sussistenza, e poi creando l'ambiente adatto per favorire una crescita più rapida.

La sequenza di ondate di COVID-19 ha imposto ampie restrizioni alla mobilità

L'Italia è stato il primo Paese dell'OCSE a imporre un rigido lockdown nazionale nel marzo 2020 in risposta ad un immediato e brusco aumento dei decessi. Successivamente, le restrizioni sono state applicate principalmente a livello regionale in base allo specifico livello di minaccia del singolo territorio. La campagna vaccinale è andata via via migliorando in parallelo ad una maggiore sicurezza delle forniture di dispositivi medico-sanitari e a una maggiore certezza circa l'efficacia dei vaccini. Il Governo prevede di vaccinare l'80% della popolazione entro settembre 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021^[1]). Poiché è stata data priorità alla vaccinazione dei gruppi più vulnerabili, la pressione sulle unità di terapia intensiva dovrebbe rimanere moderata. Il Governo ha aggiornato i suoi protocolli di allerta per il rischio, codificati per colore a livello regionale, e ha pubblicato chiari parametri di riferimento per passare da un livello di rischio all'altro, sulla base dei tassi di contagio e di ospedalizzazione. Dal 15 giugno 2021, è stato introdotto il cosiddetto "green pass" per coloro che sono vaccinati, immuni o testati contro il COVID-19, al fine di agevolare la riapertura in sicurezza dei settori del turismo e dell'intrattenimento ad alta intensità di contatto. Tuttavia, come per altri Paesi, persiste il rischio della potenziale diffusione di varianti maggiormente contagiose e letali.

Figura 1.1. La migliore diffusione della campagna vaccinale ha consentito il graduale allentamento delle restrizioni alle attività



Nota: La media OCSE non ponderata copre tutti i Paesi dell'OCSE in cui sono disponibili dati per tutte le componenti in esame. Grafico A: quota della popolazione totale che ha ricevuto tutte le dosi previste dal protocollo di vaccinazione. Grafico B: l'indice Oxford COVID-19 (Government Response Tracker) è una misura composita basata su nove indicatori di risposta tra cui la chiusura delle scuole, la chiusura dei luoghi di lavoro e i divieti di viaggio, e va da 0 (nessuna restrizione) a 100 (massima categoria di restrizioni).

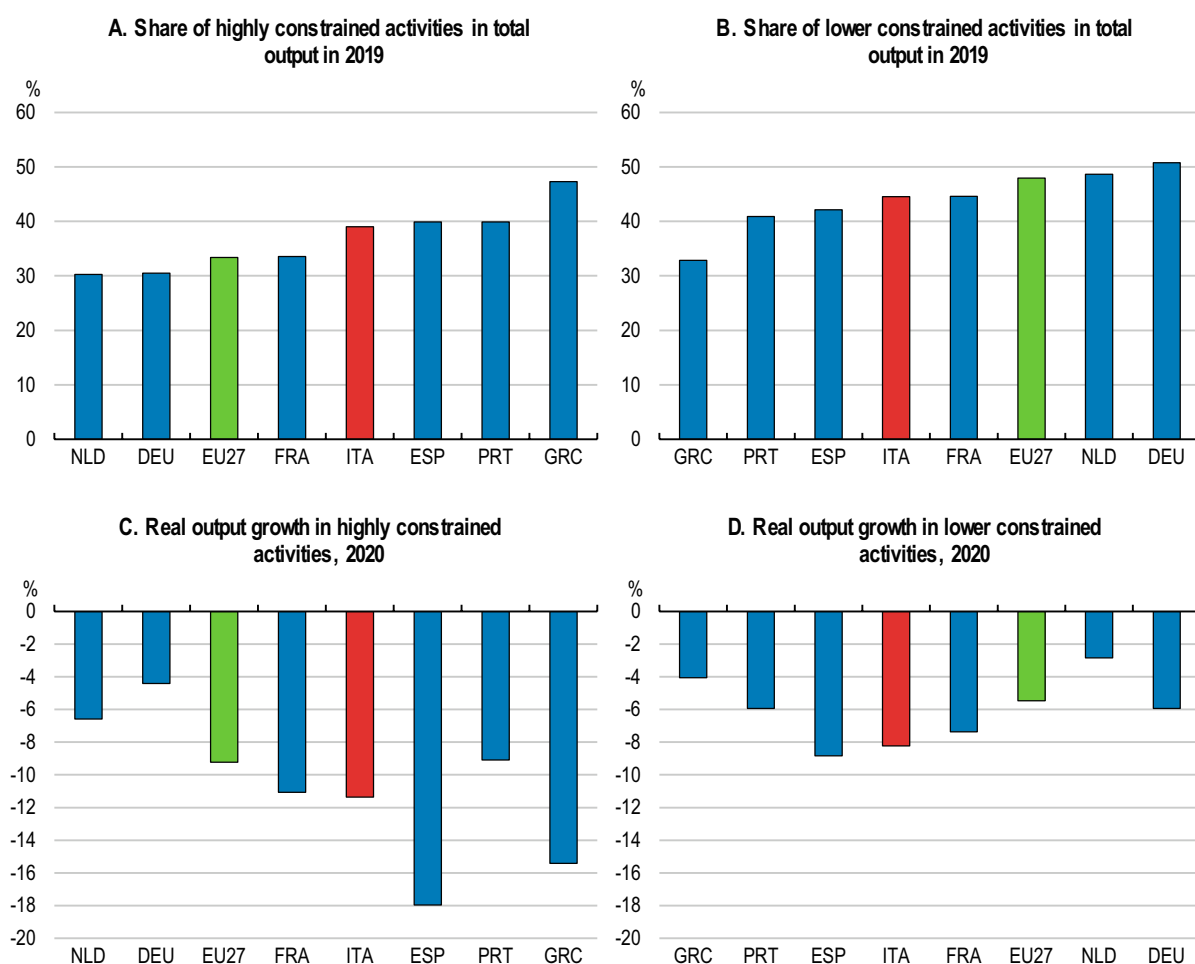
Fonte: Our World in Data, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>; University of Oxford.

StatLink  <https://stat.link/9rkzh1>

La pandemia ha inciso pesantemente sul contesto economico e sociale

L'intensità del primo lockdown e di quelli successivi (Figura 1.1) si è riflessa in un brusco calo del PIL nell'aprile 2020, con conseguente contrazione del PIL dell'8,9% nel 2020, una delle più significative rilevate tra i Paesi dell'OCSE. Il dato è stato, in parte, il risultato della composizione del PIL italiano: i servizi ad alta intensità di contatto costituiscono una componente relativamente grande dell'economia rispetto ad altri grandi Paesi europei (Figura 1.2 - Grafici A e B). Il turismo rappresenta direttamente il 6% circa del PIL e indirettamente il 13% del PIL. Il turismo estero rappresenta il 42% dell'attività all'interno del Paese, analogamente alla maggior parte dei membri dell'OCSE. L'attività è diminuita sia nei settori che sono stati pesantemente limitati dalle restrizioni legate alla diffusione della pandemia da COVID-19, sia in quelli che lo sono stati meno (Figura 1.2 - Grafici C e D).

Figura 1.2. La contrazione economica è stata amplificata dall'elevata percentuale di settori fortemente vincolati



Nota: Le attività fortemente vincolate includono il commercio all'ingrosso e al dettaglio, il settore immobiliare e altri servizi; le attività meno vincolate includono l'industria (compresi la produzione e il settore edile), l'agricoltura, le TIC, la finanza e le assicurazioni, e i servizi professionali, scientifici e di supporto amministrativo. La pubblica amministrazione, la sanità e l'istruzione non sono incluse nell'analisi.

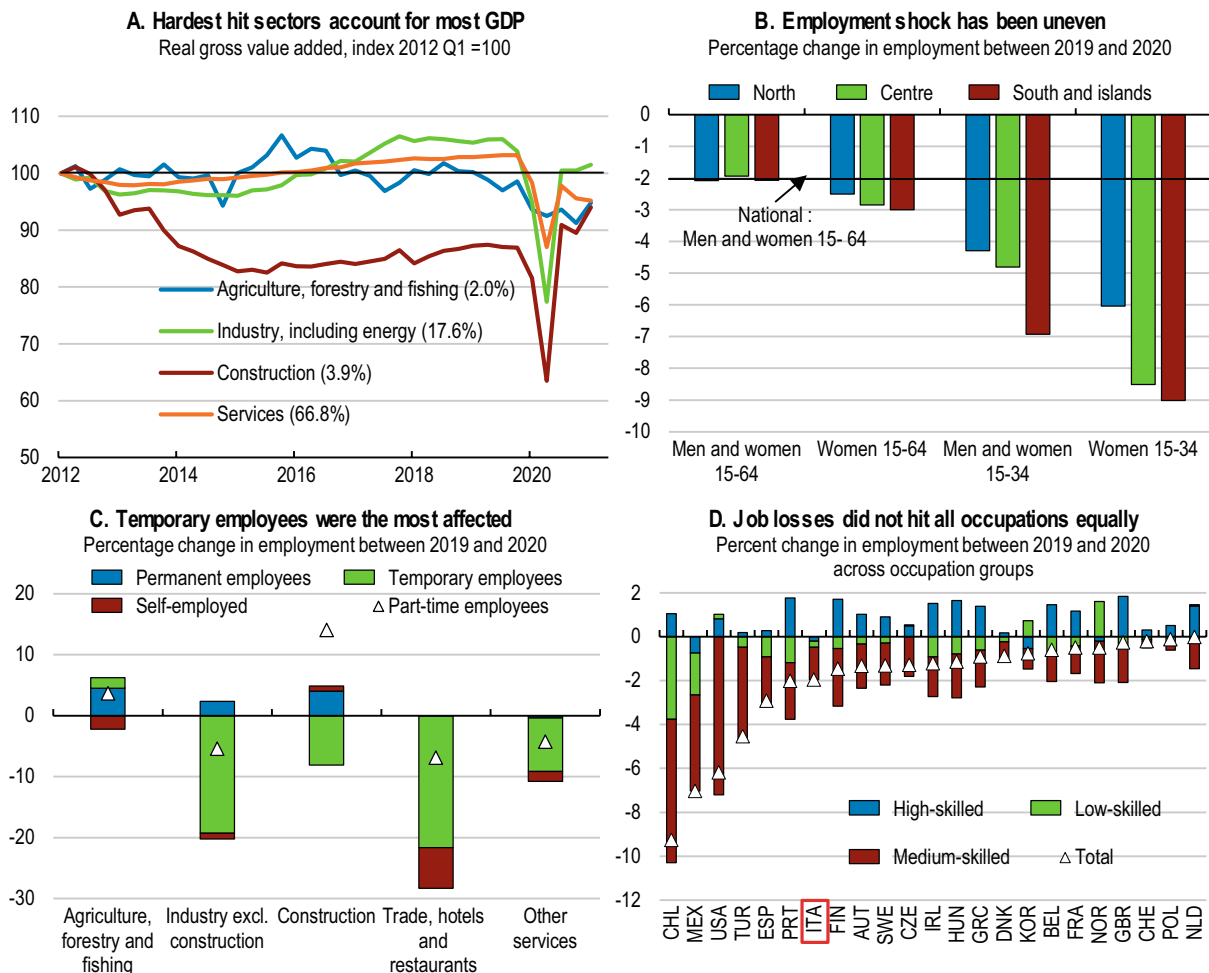
Fonte: OCSE (2021), *Quarterly National Accounts* (banca dati); e calcoli dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/yur83t>

Il settore manifatturiero e quello edile hanno superato i livelli di attività del 2019, in quanto i processi produttivi si sono adattati con relativa rapidità alle restrizioni che si sono succedute. Più lenta è stata invece la ripresa del settore dei servizi, caratterizzato da una maggiore quota di attività ad alto contatto (Figura 1.3). Il risparmio lordo delle famiglie è salito bruscamente al 17,5% del PIL nel 2020, per motivi precauzionali e a causa delle restrizioni alle attività che hanno limitato la spesa. I tassi di risparmio sono diminuiti con l'allentamento delle restrizioni alle attività e ai consumi. Il tasso di risparmio, tuttavia, rimarrà probabilmente elevato per qualche tempo – il 20% più benestante delle famiglie, che ha una minore propensione a spendere redditi derivanti da fonti aggiuntive, detiene il 60% dei risparmi (Rondinelli and Zanichelli, 2021^[2]). Con l'aumento dei risparmi e la diminuzione degli investimenti, il surplus delle partite correnti è aumentato al 3,7% del PIL nel 2020. La posizione netta degli investimenti internazionali è diventata positiva nella seconda metà del 2020.

Il rallentamento delle attività ha provocato una contrazione delle ore lavorate, diminuite di circa il 13% nel 2020. Il tasso di partecipazione al lavoro è diminuito nel 2020 dal 2019, poiché le restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19 hanno limitato la ricerca di lavoro. Il divieto di licenziamento e l'accesso ai regimi di lavoro a orario ridotto hanno limitato all'2,8% la perdita di posti di lavoro nel 2020. Il tasso di disoccupazione è sceso al 9,3%, dal 10% del 2019, poiché le restrizioni legate al COVID-19 e la debolezza del mercato occupazionale hanno ridotto la forza lavoro del 3,4% nel 2020. La perdita di posti di lavoro ha avuto una ricaduta sproporzionata sui giovani e sulle donne – e in particolare sulle giovani donne che risiedono al Sud (Figura 1.3), per le quali si registra una presenza eccessiva nelle forme di lavoro meno sicure: i contratti interinali sono diminuiti dell'11,8% nel 2020 e le posizioni permanenti dello 0,4%. Mentre il divieto di licenziamento riguardava tutti i dipendenti nel 2020, i contratti interinali in scadenza sono stati lasciati decadere. Il numero di lavoratori autonomi è diminuito del 4,1%. I lavoratori mediamente qualificati sono stati i più colpiti.

Figura 1.3. L'impatto della pandemia da COVID-19 è stato diffuso, ma i più vulnerabili hanno sofferto maggiormente



Nota: Grafico A: le cifre tra parentesi indicano la quota del valore aggiunto del settore nel PIL. I grafici B e C si basano sui dati ISTAT relativi al 2020 e non rispecchiano ancora i cambiamenti metodologici connessi all'attuazione del regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio. Grafico D: la classificazione delle competenze si basa sulla classificazione internazionale standard delle professioni (ISCO). Le occupazioni poco qualificate comprendono le occupazioni elementari (ISCO-08 categoria 9). Le occupazioni altamente qualificate includono le categorie ISCO-08 da 1 a 3 (manager, professionisti e tecnici). Le occupazioni mediamente qualificate includono le categorie ISCO-08 da 4 a 8 (impiegati di supporto, lavoratori dei servizi e delle vendite, lavoratori qualificati dell'agricoltura, dell'artigianato e dei mestieri connessi, operatori di impianti e macchinari).
Fonte: OCSE (2021), *Quarterly National Accounts* (banca dati); ISTAT; OIL: statistiche del mercato del lavoro di breve termine; e calcoli dell'OCSE.

StatLink <https://stat.link/mizejn>

L'intervento pubblico ha attutito l'impatto della crisi sulle imprese e sulle famiglie, tuttavia le categorie vulnerabili ne hanno risentito pesantemente

L'iniziale intervento politico in risposta alla pandemia da COVID-19 ha cercato di limitare le avversità e preservare la capacità produttiva sostenendo i flussi di cassa e limitando i fallimenti e la perdita di posti di lavoro (Riquadro 1.1). Il Governo ha assicurato un ampio sostegno diretto al bilancio delle famiglie e delle imprese. Al fine di preservare l'occupazione, i regimi di lavoro a tempo ridotto sono stati adattati per coprire le chiusure dovute alla pandemia e, in aggiunta, è stato messo in atto un divieto temporaneo di licenziamento. Le garanzie governative, le moratorie sui prestiti e le normative macroprudenziali hanno supportato una maggiore attività di credito da parte delle banche, mentre la politica monetaria ha sostenuto la liquidità del mercato finanziario.

La portata di queste misure è stata considerevole. Oltre 7,2 milioni di lavoratori hanno beneficiato del trattamento straordinario di integrazione salariale tra marzo 2020 e febbraio 2021 (INPS, 2021^[3]). A novembre 2020, poco meno di 2 imprese su 5 con tre o più dipendenti hanno richiesto l'accesso alle misure di sostegno per liquidità e credito (ISTAT, 2020^[4]). Nuovi prestiti alle piccole e medie imprese e alle aziende che si occupano di esportazione pari a 173,5 miliardi di EUR hanno beneficiato di garanzie statali (Banca d'Italia, 2021^[5]). A metà maggio 2021, le moratorie sul debito hanno coperto prestiti alle PMI pari a 144 miliardi di EUR e mutui per la casa per 23 miliardi di EUR.

Sebbene i livelli di povertà siano aumentati, nel 2020 i trasferimenti pubblici hanno limitato la diminuzione del reddito disponibile delle famiglie al 2,6% in termini reali. Il regime di protezione sociale italiano, potenziato nel 2019 con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC), ha incrementato l'entità dei trasferimenti alle famiglie a più basso reddito. Di conseguenza, il livello di povertà delle fasce della popolazione più svantaggiate non è aumentato (ISTAT, 2020^[4]). I lavoratori con contratti interinali o stagionali (in particolare nel settore del turismo), così come i lavoratori autonomi, sono stati supportati attraverso sussidi in denaro, in quanto molti non beneficiavano né dei regimi di lavoro a tempo ridotto né del Reddito di Cittadinanza. La dimensione relativamente modesta di tali sussidi ha indicato che presumibilmente gli stessi abbiano avuto un impatto ammortizzante proporzionalmente maggiore sulle famiglie a basso reddito (Cantó Sánchez et al., 2021^[6]). L'accesso agli ammortizzatori sociali nel breve periodo dovrà tenere conto della natura della ripresa dell'occupazione. Le reti di sicurezza sociale italiane sono rivolte agli individui e alle famiglie più poveri, e molti altri potrebbero rimanere a rischio se la ripresa dell'occupazione si rivelasse lenta.

Le scuole sono state completamente chiuse per 13 settimane, in linea con la media OCSE, mentre le chiusure parziali hanno interessato le scuole per 24 settimane, 5 settimane in più della media OCSE (UNESCO, 2021^[7]). I bambini provenienti da famiglie meno avvantaggiate avranno più difficoltà a recuperare questo tempo perso attraverso la didattica a distanza (insegnamento online, noto come DAD), poiché tendono a disporre di meno spazio e meno accesso alle attrezzature tecnologiche (Commissione europea, 2020^[8]). Il lockdown ha peggiorato le condizioni di quanti convivono con situazioni di abusi domestici. Tra marzo e ottobre 2020, le richieste di aiuto da parte delle vittime di violenza e le segnalazioni di casi di violenza sono raddoppiate. I maggiori aumenti nell'utilizzo delle linee di assistenza hanno riguardato individui di età superiore a 65 anni e inferiore a 17 anni (ISTAT, 2020^[9]). È probabile che i migranti abbiano sperimentato un peggioramento delle loro condizioni di disagio in quanto molti sono esclusi dagli ammortizzatori sociali quali il Reddito di Cittadinanza e sono eccessivamente presenti nel settore del lavoro non regolarizzato.

Raccomandazioni pregresse dell'OCSE per ridurre la povertà e le vulnerabilità

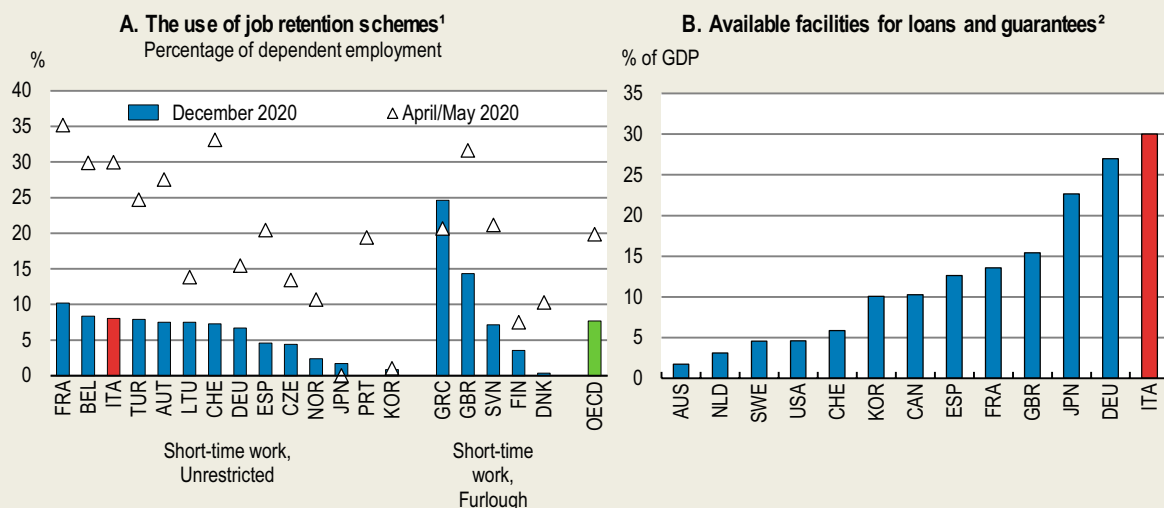
Raccomandazioni pregresse (Principali raccomandazioni indicate in grassetto)	Azioni intraprese dal 2019
Legiferare pienamente e attuare il già previsto programma nazionale di contrasto alla povertà, indirizzarlo ai giovani e ai bambini e garantirne il finanziamento adeguato.	Il regime del Reddito di Cittadinanza (RdC), introdotto nel 2019, ha contribuito a ridurre il livello di povertà delle fasce più indigenti della popolazione. L'incidenza dei lavoratori a basso reddito, tuttavia, è rimasta invariata, dal momento che il RdC è rivolto ai più poveri. Molti migranti non rientrano in tale rete di sicurezza.
Garantire la capacità di amministrare il Reddito di Cittadinanza costruendo e rafforzando, ove necessario, i servizi di assistenza sociale a livello comunale e stabilendo un'energica collaborazione tra questi e i servizi pubblici per l'impiego.	Sono stati previsti servizi di assistenza sociale per sostenere il funzionamento del Reddito di Cittadinanza. Il numero di beneficiari che di fatto hanno poi trovato impiego è scarso: le autorità attribuiscono tale esito alla distanza tra i beneficiari e i relativi mercati del lavoro.
Ridurre e assottigliare il Reddito di Cittadinanza per incoraggiare i beneficiari a cercare lavoro nell'economia formale e introdurre un sussidio per i lavoratori a basso reddito.	Numerose famiglie a basso reddito beneficeranno del credito d'imposta di 100 EUR al mese, esteso in termini di ammissibilità e reso permanente nel bilancio 2021.

Riquadro 1.1. Le principali risposte di politica fiscale dell'Italia per attutire l'impatto della crisi innescata dalla pandemia da COVID-19

Il Governo italiano ha approvato un'ampia gamma di misure per attutire gli effetti traumatici della pandemia da COVID-19 su imprese, posti di lavoro e famiglie, nonché per dare il via alla ripresa. Il Governo stima il valore totale di queste misure in 108 miliardi di EUR nel 2020 (6,6% del PIL 2020) e 72 miliardi di EUR nel 2021 (4,1% del PIL). Esse sono state promulgate attraverso sette estesi decreti a cui si aggiunge il bilancio 2021. Tra le principali misure figurano:

- **Le sovvenzioni dirette in forma di liquidità per le imprese.** Le imprese hanno ricevuto sovvenzioni in denaro in base all'entità della loro perdita di fatturato. Inizialmente rivolte alle imprese nelle regioni e nei settori maggiormente colpiti, le misure sono poi state ampliate perché non tenevano conto dell'impatto delle restrizioni sulle attività della catena del valore. Fondi dedicati sono altresì disponibili per alcuni dei settori maggiormente colpiti, quali il turismo.
 - **Le garanzie sui prestiti alle imprese.** Sono stati resi disponibili oltre 500 miliardi di EUR in garanzie sui prestiti. Sono stati ampliati gli impianti di garanzia pubblica per le piccole, medie e grandi imprese, ed è stata introdotta una garanzia senza commissioni per i nuovi prestiti alle PMI. È stata concessa una moratoria sul rimborso dei prestiti prorogata a dicembre 2021 per le PMI dei settori più colpiti.
 - **Il lavoro a orario ridotto e le misure a sostegno dell'occupazione.** L'attuale regime di riferimento del lavoro a orario ridotto in Italia è stato ampliato, estendendone la copertura a tutti i settori e le imprese, e riducendo i costi di accesso ai fondi.
 - **Il rinvio dei pagamenti delle imposte e dei contributi sociali.** I pagamenti delle imposte e dei contributi sociali sono stati rinviati per tutte le imprese dei settori maggiormente colpiti e per tutte le imprese dei settori con entrate inferiori a 2 milioni di EUR. I pagamenti dell'IVA sono stati rinviati per tutte le imprese e i lavoratori autonomi che operano nelle province maggiormente colpite.
 - **Il sostegno al reddito delle famiglie.** Sono stati erogati svariati pagamenti a tantum per coloro che non hanno beneficiato dei regimi di lavoro a tempo ridotto, tra cui: pagamenti in contanti a varie categorie di lavoratori autonomi e stagionali e un sostegno mensile supplementare al reddito di emergenza di importo compreso tra 400 EUR e 800 EUR per le famiglie a rischio e a basso reddito. Sono stati finanziati i costi per l'assistenza all'infanzia o i costi per sostenere le/i badanti obbligate/i a prendere un periodo di congedo. Fino al 31 dicembre 2021 le indennità di disoccupazione non risentiranno della durata effettiva della disoccupazione.
- Il sostegno alle autorità pubbliche che subiscono un calo delle entrate.** Sono stati effettuati trasferimenti erariali alle autorità subnazionali, alle autorità pubbliche e alle imprese statali.

Figura 1.4. L'Italia ha puntato molto su schemi di lavoro a tempo ridotto e ha previsto prestiti generosi



1. I dati sono provvisori. Lavoro a orario ridotto – senza restrizioni: nessun limite significativo alla riduzione dell'orario di lavoro; lavoro a orario ridotto – in aspettativa: non sono consentite riduzioni parziali dell'orario di lavoro. Portogallo: dati per dicembre non disponibili; Giappone: regime terminato; Slovenia: regime non più operativo. A causa dell'indisponibilità dei dati, la media OCSE esclude Colombia, Costa Rica, Islanda, Israele, Lettonia, Lussemburgo e Messico.

2. I dati sulle garanzie sono stime consolidate attinte da varie fonti nazionali e potrebbero non controllare appieno le differenze di definizione e i doppi conteggi.

Fonte: OCSE (2021), *Employment Outlook 2021, Chapter 2 "Job retention schemes during the COVID-19 crisis: Promoting job retention while supporting job creation"*; OECD COVID-19 Policy Response Tracker; calcoli dell'OCSE e stime delle autorità nazionali.

StatLink  <https://stat.link/6fj80v>

Il sostegno si evolve con il progredire della ripresa

La maggior parte del “pacchetto 2021” continua opportunamente a sostenere il flusso di cassa per un ampio gruppo di imprese e famiglie, rivolgendosi in particolare a quanti sono stati maggiormente colpiti dalla crisi. I rischi derivanti da una revoca prematura del sostegno sono asimmetrici, dati l'entità dell'evento traumatico ed il suo pesante impatto sui contratti a tempo ridotto e a tempo determinato, nonché sulle donne e sui giovani, e sulle imprese italiane con scarsi livelli di cassa. Le garanzie e le moratorie sui prestiti per le PMI e sui mutui per la prima casa sono state prorogate fino alla fine del 2021. L'iniziativa bilancia la normalizzazione degli standard di credito bancario e la graduale revoca dell'accesso straordinario ai regimi di lavoro a tempo ridotto per tutte le imprese tranne quelle maggiormente colpite. Man mano che il Paese si riprenderà dalla crisi, il sostegno dovrà diventare sempre più mirato.

Alcune misure sono destinate a compensare il potenziale impatto della fine del divieto di licenziamento per le grandi imprese a partire dal 30 giugno 2021 e per le piccole imprese dal 31 ottobre 2021. Le imprese che non procedono a ridurre la loro forza lavoro accederanno gratuitamente ai regimi di lavoro a tempo ridotto fino alla fine del 2021. Il contratto di solidarietà consente alle imprese che hanno subito forti perdite di fatturato di ridurre i salari del 70% se la forza lavoro viene preservata e i sindacati acconsentono al passaggio. Inoltre, per sostenere le assunzioni a breve termine, il Governo ha introdotto un nuovo contratto di rioccupazione, che esenta dal pagamento dei contributi previdenziali per 6 mesi per i contratti interinali offerti tra luglio e ottobre 2021, a condizione che siano convertiti in contratti permanenti alla fine del periodo di prova. Il contratto di espansione, che consente ai lavoratori di andare in pensione anticipatamente e creare così spazio per nuove assunzioni, può ora essere applicato da tutte le aziende con più di 100 dipendenti. I contratti a tempo determinato possono essere rinnovati

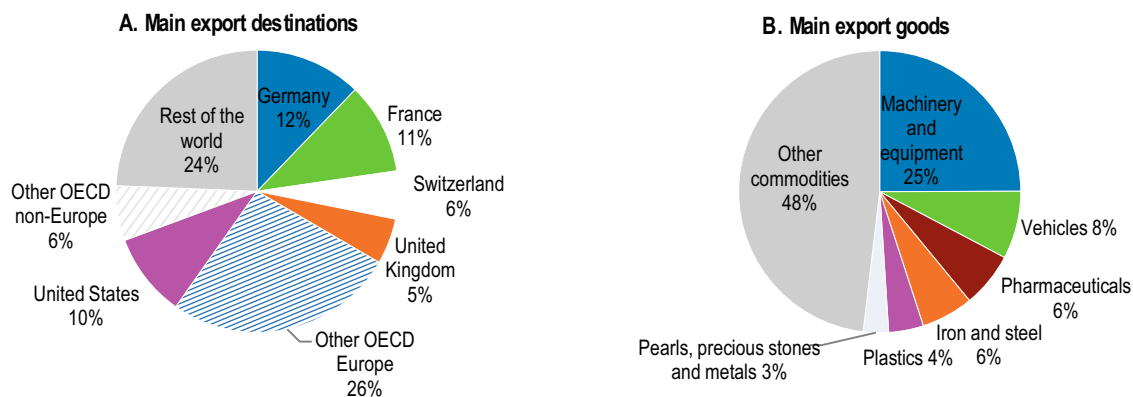
fino a fine 2021, senza limiti al numero di proroghe o necessità di motivarle. Le politiche attive del mercato del lavoro, necessarie per sostenere la riqualificazione della forza lavoro e dei disoccupati, si stanno rivelando di più difficile attuazione. Più nel lungo termine, la priorità dovrebbe rimanere la riduzione dei costi non salariali del lavoro piuttosto che la protratta rigidità delle politiche di licenziamento (si veda in seguito).

Ridurre il rischio di un debito eccessivo è fondamentale per salvaguardare gli investimenti delle imprese affinché le stesse rimangano solvibili dopo la crisi (Demmou et al., 2021^[10]). Le misure volte a sostenere investimenti più veloci e la riduzione dell'accesso alla leva finanziaria includono l'espansione dei crediti d'imposta per gli investimenti azionari nelle PMI, nelle imprese *start-up* e nelle società non quotate in borsa, nonché un aumento temporaneo della "generosità" della detrazione per il capitale d'impresa nel 2021. Il fondo Patrimonio Rilancio istituito da Cassa Depositi e Prestiti è in grado di alimentare investimenti di tipo azionario, quali le obbligazioni convertibili, in particolare per le imprese di medie e grandi dimensioni. Ulteriori politiche volte ad incoraggiare l'uso del finanziamento tramite capitale proprio, quali la detrazione sul capitale sociale, e le misure atte a ridurre i costi correlati al fallimento saranno discusse in seguito.

Il Regno Unito è un importante partner commerciale: riceve, infatti, il 5% delle merci esportate dall'Italia (Figura 1.5). Gli effetti completi del fenomeno Brexit saranno più chiari col passare del tempo. Le stime iniziali dell'impatto Brexit sull'Italia sono relativamente basse rispetto ad altri Paesi dell'UE (Arriola et al., 2020^[11]). I dati commerciali del 2020 e 2021 suggeriscono che i peggiori effetti diretti di Brexit sulle esportazioni italiane di beni sono stati mitigati evitando uno scenario di *no-deal*. Il valore delle importazioni che il Regno Unito attinge dall'Italia è diminuito in misura notevolmente inferiore rispetto alle importazioni dall'UE, ed è maggiormente in linea con le variazioni che si rilevano nelle importazioni del Regno Unito dal resto del mondo. Anche le catene di approvvigionamento dell'Italia non hanno subito gravi interruzioni, con appena il 2,2% delle importazioni italiane provenienti dal Regno Unito nel 2020. Si stima che l'impatto a catena delle restrizioni alla circolazione delle persone e dei servizi è e sarà relativamente basso in Italia (Arriola et al., 2020^[11]).

Figura 1.5. Esportazioni per principali destinazioni e principali beni

Quota delle esportazioni totali di beni, 2019



Fonte: OCSE (2021), International Trade by Commodity Statistics (banca dati).

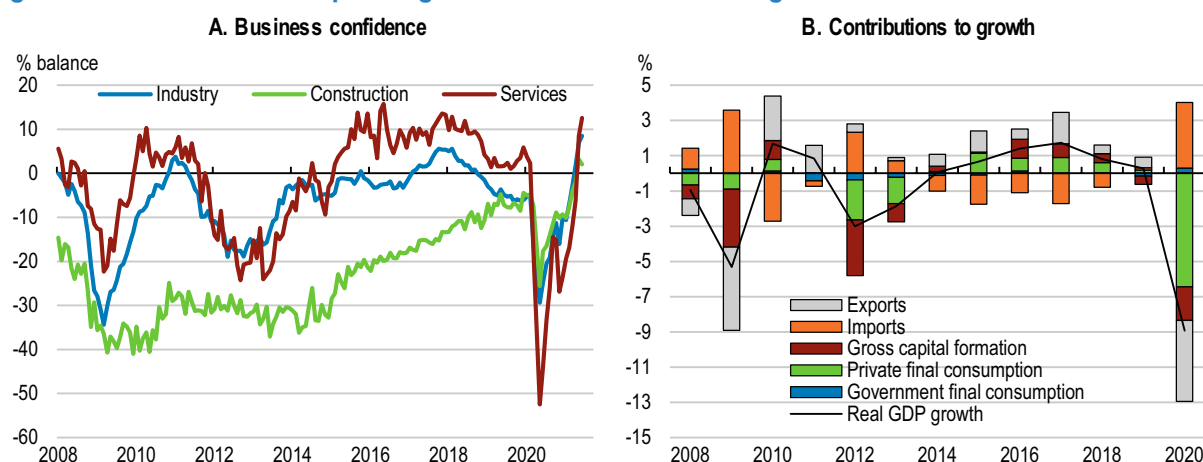
StatLink  <https://stat.link/wcf17v>

La ripresa sarà graduale ma soggetta a rischi

Le stime indicano una costante ripresa dell'economia italiana dagli effetti della pandemia da COVID-19, con un conseguente recupero dei livelli di attività del 2019 nel corso del primo semestre del 2022. Maggiori investimenti pubblici, inclusi quelli generati dai fondi Next Generation EU, contribuiranno a raccogliere in forma estesa (*crowdfunding*) gli investimenti privati nel 2022. Si prevede una ripresa dei consumi con il ritorno ai luoghi di lavoro e la minore incertezza che incoraggerà le famiglie a ridurre il risparmio precauzionale. I dati recenti mostrano un aumento significativo della fiducia dei consumatori e delle imprese, con conseguente stimolo delle attività

e dell'occupazione (Figura 1.6). Le pressioni sui prezzi cresceranno nel breve periodo a causa dell'aumento dei prezzi delle materie prime e nel settore delle costruzioni; tuttavia, rimarranno contenute nel medio termine. Il settore manifatturiero beneficerà della ripresa della domanda di esportazioni nei mercati chiave, nonché degli effetti positivi derivanti dal settore delle costruzioni. Il settore dei servizi si è ripreso rapidamente in risposta al programma di vaccinazione lanciato dal Governo e alla diffusione del cosiddetto "green pass". Le modeste barriere all'ingresso nei settori del turismo e dell'intrattenimento dovrebbero consentire una ricostruzione relativamente rapida della capacità produttiva.

Figura 1.6. La fiducia si è ripresa: gli investimenti dovrebbero guidare il rimbalzo



Fonte: EUROSTAT; OCSE: *Economic Outlook* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/mlpi0g>

I rischi per le stime prospettiche sono significativi in entrambe le direzioni. La maggiore incertezza riguarda l'evoluzione del virus e il ritmo delle vaccinazioni in Italia e nel mondo. Tra gli altri rischi al ribasso figurano un'inversione nella tendenza alla ripresa della fiducia, tassi di fallimento più alti o più rapidi, e cicatrici più profonde del previsto dovute alla perdita di capacità imprenditoriale o di occupazione. Ciò probabilmente peggiorerebbe la redditività delle banche e rallenterebbe i prestiti, sebbene il rischio sistemico per il settore bancario sia inferiore rispetto al periodo della crisi del debito sovrano. I rischi al rialzo includono una maggiore ripresa del clima di fiducia, un ricorso più rapido ai risparmi accumulati dalle famiglie, una spesa per investimenti più celere del previsto attraverso i fondi Next Generation EU e un'attuazione più veloce delle riforme strutturali.

Tabella 1.1. Eventi poco probabili che potrebbero modificare profondamente le prospettive

Evento traumatico	Possibile effetto
Tassi di interesse più elevati a livello globale non accompagnati da una maggiore crescita, o un <i>re-pricing</i> significativo e disordinato del premio di rischio a livello globale.	Un aumento dei tassi d'interesse, ove non accompagnato da un commensurato aumento della crescita, rafforzerebbe la pressione sulle finanze pubbliche e sul sistema bancario nazionale. L'Italia ne sarebbe particolarmente penalizzata, in quanto il suo rapporto debito pubblico/PIL è elevato.
Ritardi significativi nel soddisfare la condizionalità del programma Next Generation EU.	Un pacchetto di sostegno Next Generation EU ritardato o ridotto riduce la crescita e la fiducia, e aumenta bruscamente i premi di rischio e i vincoli del prestito. Il necessario adeguamento alla spesa e alla crescita sarà influenzato dalla risposta della politica monetaria.
Cambiamenti politici interni disordinati rallentano il ritmo delle riforme.	Una ridotta volontà politica di approvare il pacchetto legislativo per attuare le riforme strutturali necessarie per l'emissione dei fondi Next Generation EU. Cala la fiducia; aumentano l'incertezza degli investitori e gli <i>spread</i> .
Brusco aumento dei fallimenti	L'elevato numero di cause giudiziarie allunga drasticamente i tempi di liquidazione, accresce l'incertezza in materia di prezzi dei prestiti in sofferenza, peggiora i bilanci delle banche, aumenta i premi di rischio e riduce i prestiti bancari.

Tabella 1.2. Indicatori e proiezioni macroeconomici

Variazione percentuale annuale, volume (prezzi 2015)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Prezzi correnti (Miliardi di EUR)	Variazione percentuale, volume (prezzi 2015)				
Prodotto Interno Lordo (PIL)	1 739	0,8	0,3	-8,9	5,9	4,1
Consumo privato	1 046	1,0	0,3	-10,7	4,7	4,5
Consumo statale	327	0,1	-0,8	1,6	0,9	-0,6
Investimenti fissi lordi	304	2,9	1,1	-9,2	15,9	8,7
Alloggio	71	0,7	1,6	-8,8	19,0	5,7
Domanda interna finale	1 677	1,2	0,2	-8,1	5,9	4,3
Costituzione di scorte 1,2	12	0,0	-0,7	-0,3	0,3	0,1
Domanda interna totale	1 689	1,1	-0,5	-8,3	5,6	4,2
Esportazioni di beni e servizi	536	1,6	1,9	-14,5	12,0	7,1
Importazioni di beni e servizi	486	2,8	-0,5	-13,1	12,3	7,5
Esportazioni nette ¹	50	-0,3	0,7	-0,9	0,4	0,1
Altri indicatori (tassi di crescita, salvo diversa indicazione)						
Occupazione		0,9	0,6	-2,8	1,4	1,8
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)		10,7	10,0	9,3	10,4	10,1
Deflatore del PIL		1,1	0,8	1,2	1,3	1,6
Indice dei prezzi al consumo (armonizzato)		1,2	0,6	-0,1	1,5	1,3
Prezzi al consumo di base (armonizzato)		0,6	0,5	0,5	0,7	0,8
Termini di scambio		-0,6	0,7	3,7	-1,9	0,0
Tasso di risparmio delle famiglie, netto (% reddito disponibile)		2,5	2,5	10,3	6,5	2,8
Bilancia commerciale (% PIL)		2,4	3,3	3,6	3,2	3,2
Saldo delle partite correnti (% PIL)		2,5	3,2	3,5	3,3	3,3
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (% PIL)		-2,2	-1,6	-9,5	-10,6	-5,7
Debito pubblico lordo (Maastricht, % PIL)		134,4	134,6	155,9	158,6	155,1
Tasso del mercato monetario a tre mesi, media		-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Rendimento dei titoli di Stato decennali, media		2,6	1,9	1,2	0,8	0,9

1. Contributo alle variazioni del PIL reale, importo effettivo nella prima colonna.

2. Compresa la discrepanza statistica.

3. Dati ISTAT provvisori

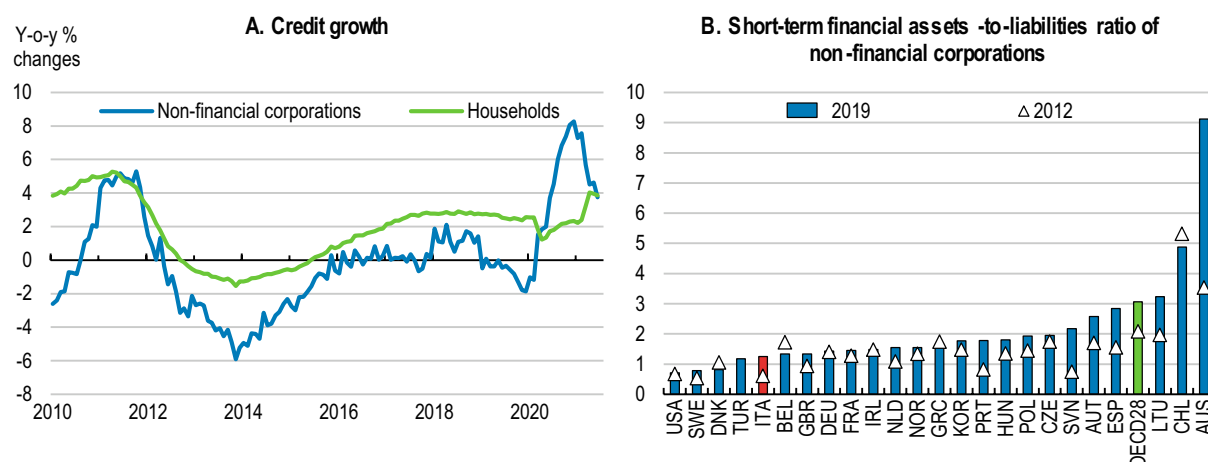
Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* (banca dati) e proiezioni provvisorie.**La crisi connessa al COVID-19 ha esacerbato alcune vulnerabilità macrofinanziarie*****I rischi di fallimento sono aumentati, tuttavia le banche sono meglio attrezzate per gestirli***

Il sostegno alla liquidità assicurato dal Governo ha determinato, insieme alla regolamentazione anticiclica delle banche, vincoli di credito per le imprese pari o inferiori a quelli di fine 2020, se confrontati con i valori registrati a fine 2019. L'intervento volto all'incremento del credito è stato un'ancora di salvezza assoluta per le imprese italiane, i cui livelli di liquidità sono relativamente bassi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE (Figura 1.7). Sebbene l'incremento del credito abbia potenziato la leva finanziaria delle imprese, molte di esse hanno accresciuto le rispettive disponibilità di cassa e, in media, la durata dei debiti è stata estesa grazie all'intervento delle garanzie governative (Banca d'Italia, 2021^[12]). A ciò hanno ulteriormente contribuito la moratoria sui fallimenti tra marzo e giugno 2020, e la ridotta attività dei tribunali a causa della pandemia. Ne consegue che i fallimenti in Italia sono diminuiti del 22,7% nel 2020 rispetto a un aumento del 58,1% registrato nel corso della crisi finanziaria globale (OECD, 2021^[13]). Se si escludono le imprese redditizie in condizioni differenti, le politiche attuate minimizzano i rischi di danni duraturi alla capacità produttiva dell'economia.

Con la graduale revoca delle molteplici misure di sostegno introdotte dal Governo, è probabile che il numero di fallimenti aumenti – sebbene si presuma che il tasso medio di insolvenze dovrebbe rimanere al di sotto di quello registrato nel corso della crisi finanziaria globale (Banca d'Italia, 2021^[12]). La percentuale delle imprese esposte a rischi maggiori (con probabilità di default superiore al 5%) è passata dal 10% nel periodo pre-COVID al 14% a fine 2020 (Banca d'Italia, 2021^[12]). L'andamento dei prestiti che possono beneficiare delle moratorie suggerisce che l'incremento aggregato della vulnerabilità dei mutuatari concerne primariamente coloro che sono legati ai settori colpiti dalla pandemia (Banca d'Italia, 2021^[12]).

L'incremento dei fallimenti peserà sulle banche in un contesto caratterizzato da profitti relativamente bassi e crediti in sofferenza ancora elevati rispetto ad altri Paesi dell'OCSE (Figura 1.8). Ciononostante, il sistema bancario poggia su basi più solide rispetto al periodo della crisi del debito sovrano nel 2012 (Riquadro 1.2). Le banche hanno migliorato il livello di adeguatezza del capitale e potenziato i processi di identificazione, valutazione e vendita dei prestiti in sofferenza. La sensibilità alle pressioni di finanziamento di breve periodo si conferma modesta. I livelli di liquidità sono pari al doppio dei livelli minimi regolamentari, grazie ai maggiori depositi al dettaglio e alle politiche messe in atto dalla Banca Centrale Europea in materia di partecipazioni bancarie. L'orientamento a trattenere la distribuzione dei dividendi ha potenziato la resilienza nel breve termine. Inoltre, i bilanci si rivelano meno sensibili alle oscillazioni del prezzo di mercato dei titoli di Stato, dal momento che la quota di obbligazioni valutate al costo ammortizzato è cresciuta (Commissione europea, 2020^[14]); (Banca d'Italia, 2021^[12]).

Figura 1.7. La celere risposta del Governo è stata un'ancora di salvezza per l'accesso ai finanziamenti, considerati gli scarsi livelli di liquidità disponibile



Nota: Grafico B: media OCSE non ponderata dei Paesi disponibili. A causa dell'indisponibilità dei dati, la media OCSE esclude Canada e Svizzera.
Fonte: Banca d'Italia; OCSE (2021): *National Accounts, Financial Indicators* (banca dati).

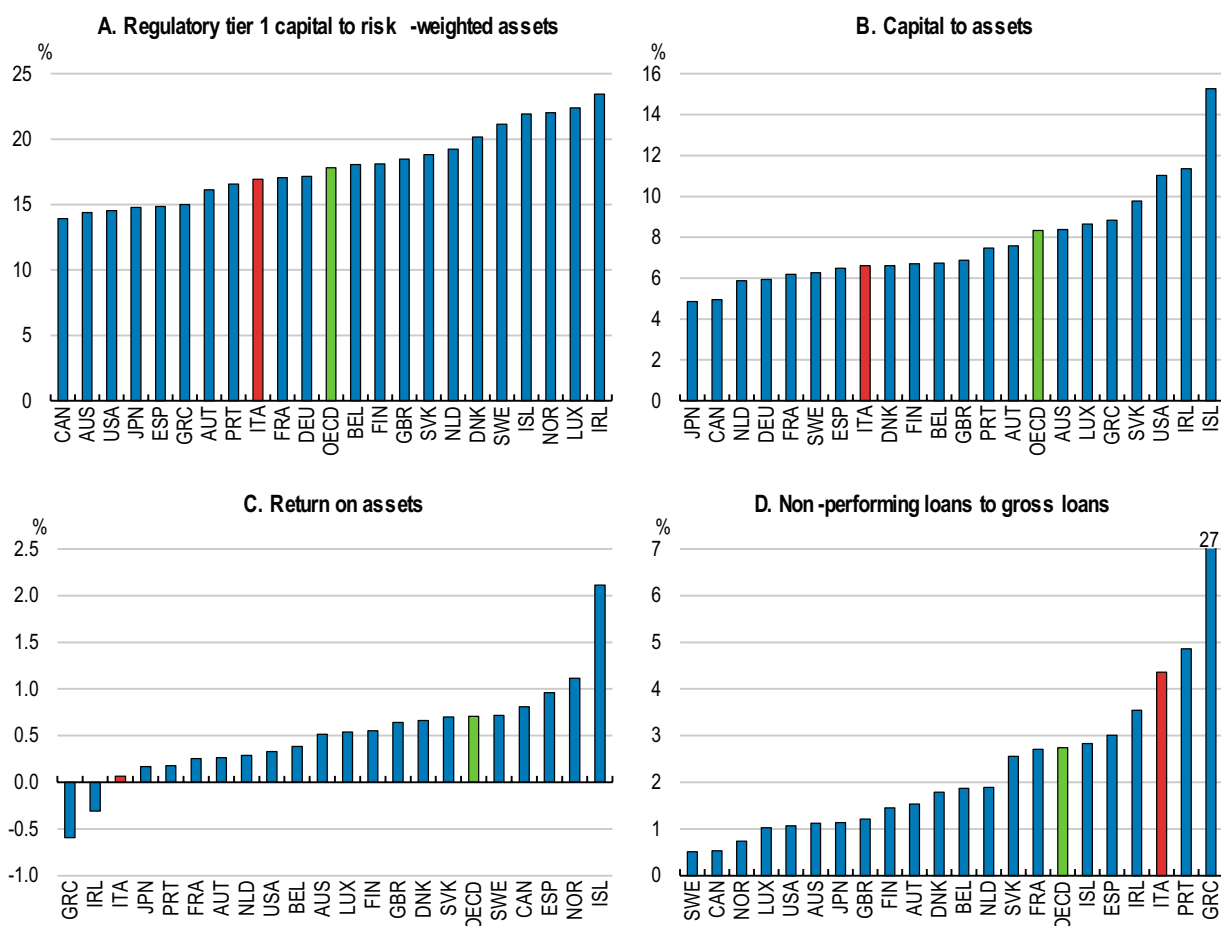
StatLink  <https://stat.link/v15n68>

Occorre assicurare sforzi continuativi volti a monitorare e garantire una gestione attiva dei rischi a cui sono esposti i bilanci bancari per effetto della pandemia da COVID-19. Nel corso dell'ultima crisi, le banche finanziariamente fragili, in Italia così come altrove, hanno convogliato i prestiti verso le cosiddette imprese "zombie", compromettendo la redistribuzione del credito (Acharya et al., 2019^[15]). Le stime attuali indicano una presenza quantitativamente scarsa di imprese "zombie", caratterizzate altresì da un modesto fabbisogno di credito (Schivardi and Romano, 2020^[16]), sintomatica di una migliorata gestione del rischio bancario. Tuttavia, la moratoria sul debito indebolisce la capacità delle banche di distinguere in tempo reale i rischi legati all'erogazione di credito virtuoso rispetto a quelli legati all'erogazione di crediti non performanti (Bruno and Carletti, 2021^[17]). Per garantire che i prestiti alle imprese non profittevoli siano adeguatamente individuati e rimossi dai bilanci delle banche, è necessario che il Paese assicuri una salda vigilanza sul rispetto delle normative in vigore (in particolare per le banche di minori dimensioni) e, al contempo, prosegua l'erogazione di incentivi quali i crediti d'imposta per lo smaltimento dei crediti deteriorati e le garanzie per le tranche di prestito cartolarizzato.

Il mercato dei crediti deteriorati è cresciuto considerevolmente in Italia; si rileva, tuttavia, la possibilità di un ulteriore incremento. Una corretta politica dei prezzi è di fondamentale importanza per agevolare sia l'ingresso di investitori disposti ad acquistare le esposizioni in sofferenza sia la vendita di tali crediti da parte delle banche. La prospettiva di poter contare su procedure giudiziarie più efficienti favorirebbe un aumento dei tassi di recupero e una riduzione del livello di incertezza e di rischio. Linee guida da parte del legislatore in materia di norme per l'identificazione dei crediti a rischio favorirebbero l'introduzione di standard di mercato, primariamente nel segmento più complesso da valutare, ossia quello dei cosiddetti crediti difficilmente esigibili. L'applicazione di standard comuni ridurrebbe le asimmetrie informative tra le banche e i potenziali acquirenti di crediti bancari e favorirebbe una migliore definizione dei valori.

Figura 1.8. Le vulnerabilità permangono nel settore bancario

4° trimestre 2020 o più recente



Nota: Ciascun grafico riporta la media OCSE non ponderata dei Paesi disponibili. A causa dell'indisponibilità di dati, la media OCSE esclude Nuova Zelanda e Svizzera per tutti i grafici.

Fonte: FMI (2021), *Financial Soundness Indicators* (banca dati); e Banca d'Italia.

StatLink  <https://stat.link/vux6ga>

Occorrerebbe rimuovere i fattori che ostacolano una più rapida riduzione dei costi sostenuti dalle banche, al fine di favorire una redditività di lungo periodo nel settore bancario. Sebbene si rilevino alcuni progressi in termini di riduzione del numero di filiali, le banche dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate ad apportare tagli ai costi. Gli investimenti esteri nel settore bancario sono molto scarsi: consentirne l'aumento, ad esempio attraverso la vendita delle banche più piccole e non sistemiche, eviterebbe un possibile indebolimento delle banche nazionali e potrebbe favorire un rafforzamento delle pressioni competitive.

Riquadro 1.2. Rafforzamento delle banche e del mercato dei crediti deteriorati: l'esperienza italiana

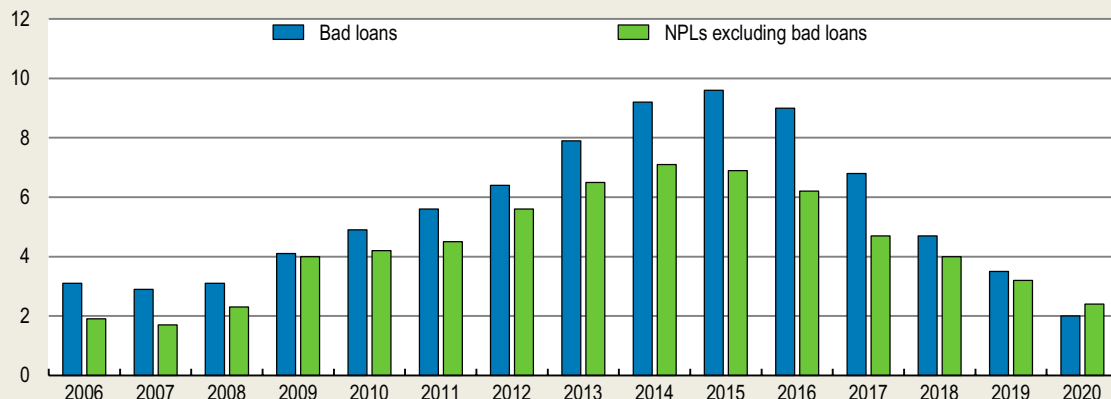
Successivamente alla crisi del debito sovrano all'inizio degli anni 2010, le azioni intraprese hanno favorito, in via prioritaria, l'incremento delle riserve di capitale delle banche e il miglioramento della *governance* applicata. Le riforme delle banche di credito mutualistico e cooperativo hanno accelerato il consolidamento del settore. Il quadro della gestione delle crisi per le imprese non finanziarie è stato potenziato con l'introduzione del nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che entrerà in vigore nel settembre 2021.

Le riforme sono state integrate con iniziative atte a coadiuvare le banche nella gestione dei crediti deteriorati (Figura 1.9). Una vigilanza più rigorosa ha favorito un migliore sistema di accantonamento dei crediti deteriorati, altresì sostenuto da disposizioni transitorie in materia di norma contabile IFRS9, che, in presenza di tali maggiori accantonamenti, non comportano incrementi del coefficiente di capitale. Il Governo favorisce la vendita dei crediti deteriorati, sia offrendo crediti d'imposta alle banche che effettuano operazioni di vendita, sia incentivando le imprese ad acquistare i crediti garantendo le *tranche* di credito a lungo termine cartolarizzato (GACS "Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze"). Nell'ambito dello schema GACS sono stati sottoscritti 14,4 miliardi di EUR di crediti di lungo periodo all'interno di cartolarizzazioni complessivamente pari a 17,7 miliardi di EUR (Banca d'Italia, 2021^[12]).

In risposta alla crisi innescata dalla pandemia da COVID-19, nel 2020 il Governo ha ulteriormente incentivato le banche, attraverso l'offerta di generosi crediti d'imposta, a proseguire la vendita di crediti deteriorati. Di conseguenza, malgrado il calo nel numero di casi di fallimento e i bassi livelli di attività, le banche sono state in grado di vendere circa 30 miliardi di EUR nel 2020. L'AMCO, di proprietà statale, è stato un importante acquirente di esposizioni in sofferenza nel 2020 (Canino et al., 2020^[18]). Gli operatori di mercato prevedono un periodo di consolidamento per gli acquirenti di crediti, unitamente ad un graduale crescente ricorso all'utilizzo di prodotti cartolarizzati dei crediti deteriorati al fine di attrarre maggiori investitori nel mercato. Una tale evoluzione richiederà migliorie nelle modalità di valutazione del segmento dei crediti di difficile esigibilità, una categoria complessa da valutare in Italia come altrove – soprattutto in riferimento alle esposizioni di credito non supportate da garanzie immobiliari sottostanti.

Figura 1.9. Progressiva diminuzione dei crediti deteriorati e dei crediti non performanti

Quota dei crediti deteriorati lordi sul totale dei prestiti lordi, %



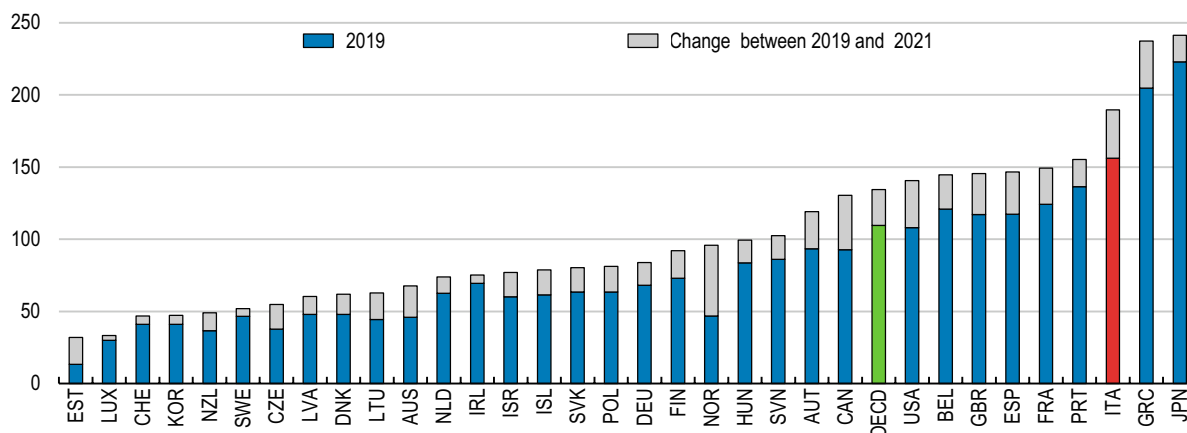
Fonte: Banca d'Italia

StatLink  <https://stat.link/raj60u>**Rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche**

La decisione del Governo di accrescere considerevolmente i sostegni erogati, per poter alimentare la prolungata azione di contrasto all'epidemia da COVID-19, ha prodotto un marcato aumento del rapporto debito pubblico/PIL nell'area dell'OCSE, innestandosi su livelli di debito di per sé elevati (Figura 1.10). In precedenza l'avanzo primario di bilancio è stato in media pari all'1,5% del PIL nel periodo 2012-2019. Pur revocando i sostegni legati al contrasto della pandemia, il Governo italiano intende comunque aumentare la spesa destinata agli investimenti nel periodo 2022-2024, posticipando al 2025 la riduzione del disavanzo di bilancio al di sotto del 3% del PIL. Per garantire l'obiettivo di Governo di riportare il rapporto debito pubblico/PIL ai livelli del 2019 (134% del PIL secondo i parametri di Maastricht) entro il 2030, è necessario assicurare un aumento sostenuto della crescita e tassi d'interesse continuativamente bassi.

Figura 1.10. I livelli di debito pubblico sono aumentati bruscamente e rimarranno elevati

Debito lordo delle amministrazioni pubbliche, % del PIL



Nota: A causa dell'indisponibilità di dati, la media OCSE esclude Cile, Colombia, Costa Rica, Messico e Turchia.

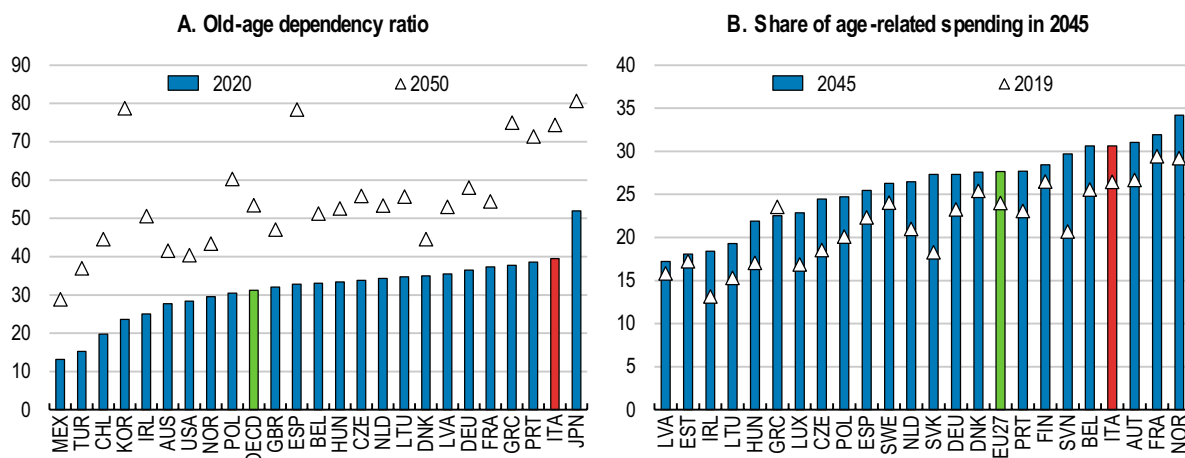
Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* (banca dati).StatLink  <https://stat.link/uk1wcq>

Il rapporto debito pubblico/PIL relativamente alto rende l'Italia maggiormente sensibile alle variazioni dei tassi di interesse. Le stime indicano un aumento del livello di pagamento di interessi da 57,3 miliardi di EUR nel 2020 a 61 miliardi di EUR nel 2021 (3,7% del PIL 2020), che dovrebbe poi gradualmente diminuire in proporzione al PIL con l'aumento della crescita nominale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021^[19]). La gestione virtuosa del credito assicurata dal Tesoro ha determinato una dilatazione della vita media residua del credito emesso, passata da 6,3 anni nel marzo 2014 a 6,9 anni nel marzo 2021, contribuendo a ridurre tale pressione (Dipartimento del Tesoro, 2021^[20]). L'effetto "valanga", ovvero il differenziale tra la crescita nominale e i tassi di interesse, dovrebbe contribuire a ridurre il rapporto debito/PIL nei prossimi 10 anni (European Commission, 2021^[21]). Un aumento dei tassi d'interesse inciderebbe comunque negativamente sull'Italia ove non fosse accompagnato da un aumento del tasso di crescita.

Un compendio di riforme pensionistiche ad ampio spettro intraprese a partire dal 2011 hanno contribuito a contenere l'impatto delle pressioni innescate dalla spesa legata all'invecchiamento demografico (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[22]); (European Commission, 2021^[21]). Un tale risultato è stato reso possibile anche grazie all'innalzamento dell'età pensionabile, che è stata correlata alla speranza di vita (OECD, 2019^[23]).

Ciononostante, gli esborsi legati all'invecchiamento della popolazione continueranno ad aumentare nei prossimi 25 anni, a causa delle spese sanitarie e di assistenza a lungo termine associate al fenomeno demografico (European Commission, 2021^[21]). In presenza di una scarsa crescita demografica, l'indice di dipendenza degli anziani rimarrà tra i più alti dell'area dell'OCSE (Figura 1.11). Nel lunghissimo termine, poiché le regole pensionistiche sostenibili interessano la gran parte della forza lavoro, la spesa pensionistica diminuirà a partire dal 2045 per scendere a livelli inferiori a quelli del 2019 entro il 2070 (Commissione europea, 2021^[24]). Nel 2019, sono state introdotte misure per rinviare al 2026 la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita. Lo schema pensionistico "Quota 100", anch'esso introdotto nel 2019 e in scadenza nel dicembre 2021, consente il pensionamento anticipato a partire dai 62 anni di età e dopo aver maturato 38 anni di pagamenti contributivi. Se "Quota 100" fosse adottata su base permanente, la spesa pensionistica registrerebbe un aumento cumulativo pari a 11 punti percentuali del PIL tra il 2020 e il 2045 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[22]). Pertanto, sarebbe opportuno lasciar scadere "Quota 100" nel dicembre 2021. Per contenere ulteriormente i costi, le pensioni di reversibilità permanenti – pari al 2,4% del PIL rispetto alla media OCSE (1%) – non dovrebbero essere rese disponibili alle fasce fortemente al di sotto dell'età pensionabile (OECD, 2019^[23]).

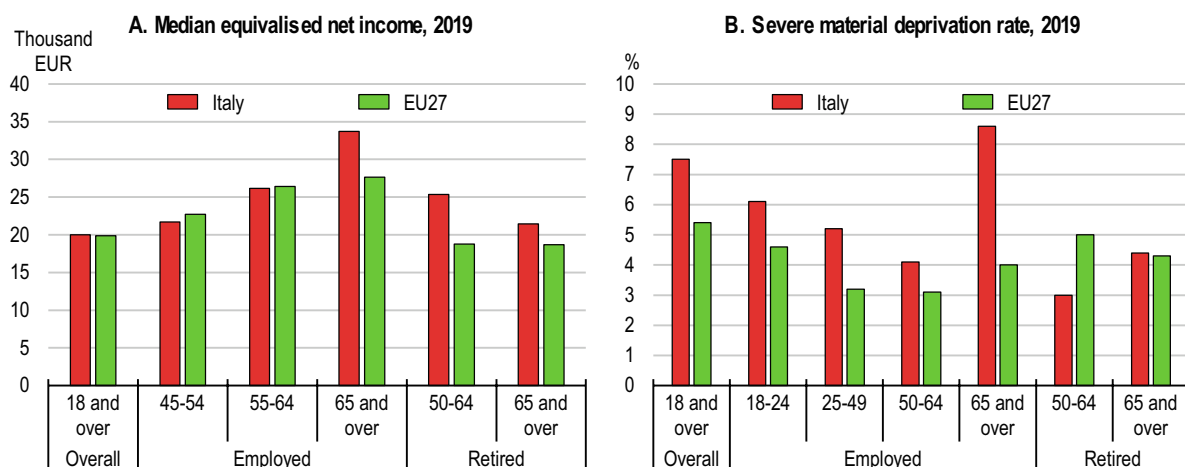
Attualmente, per il pensionato italiano tipico si rilevano redditi più elevati e tassi di povertà più bassi rispetto alle controparti europee – il dato contrasta con i risultati emersi in relazione ai lavoratori nel Paese (Figura 1.12). Nel lungo periodo, malgrado la prevista riduzione della spesa pensionistica rispetto al PIL, i pensionati italiani saranno interessati da tassi di sostituzione relativamente elevati rispetto ai lavoratori negli altri Paesi dell'UE. La "Pensione di Cittadinanza" introdotta nel 2019 ha sostanzialmente potenziato il livello di protezione sociale degli anziani (OECD, 2019^[23]), tuttavia alcuni pensionati sono tuttora esposti al rischio di povertà. La cosiddetta "Opzione Donna", che dà diritto al pensionamento anticipato con un trattamento calcolato su base contributiva fino al dicembre 2021, non andrebbe rinnovata, poiché amplifica i rischi di povertà in età avanzata (OECD, 2019^[23]).

Figura 1.11. La spesa pensionistica, già elevata, è destinata ad aumentare – anche in presenza di riforme

Nota: Grafico A: numero di individui di 65 anni e oltre su 100 persone in età lavorativa (età compresa tra 20 e 64 anni). A causa dell'indisponibilità di dati, la media OCSE esclude Colombia e Costa Rica. Grafico B: La spesa legata all'età si basa sul Rapporto 2021 sull'invecchiamento predisposto dalla Commissione europea e sullo scenario di riferimento del relativo Gruppo di Lavoro sull'invecchiamento.

Fonte: OCSE (2019), *Pensions at a Glance* (banca dati); European Commission on Ageing, 2021. *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, Institutional Paper 148.

StatLink  <https://stat.link/zwbqf1>

Figura 1.12. Gli italiani più anziani sono relativamente agiati rispetto alle controparti europee

Note: Grafico A: il reddito familiare mediano disponibile ricomprende tutti i redditi da lavoro (salari dei lavoratori dipendenti e redditi da lavoro autonomo), il reddito privato derivante da investimenti e proprietà, i trasferimenti tra famiglie, tutti i trasferimenti legati a contributi sociali percepiti in contanti, incluse le pensioni di vecchiaia. Per tener conto dell'impatto derivante dalle differenze in termini di dimensioni e composizione delle famiglie, il reddito familiare totale disponibile è parametrato al fine di consentire una lettura equivalente. Grafico B: il tasso di grave deprivazione materiale si riferisce alla percentuale di intervistati che vivono in nuclei familiari che non possono permettersi almeno quattro delle seguenti voci: spese impreviste, una vacanza annuale di una settimana fuori casa, un pasto a base di carne, pollo o pesce ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell'abitazione, beni durevoli quali una lavatrice, un televisore a colori, un telefono o un'automobile, oppure sono ancora in arretrato con alcuni pagamenti.

Fonte: EUROSTAT (2020), *Income and living conditions* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/dm0i5l>

Le passività contingenti sono cresciute ad un livello pari al 13% del PIL nel 2020 (un incremento equivalente a 129,7 miliardi di EUR rispetto al 2019). L'aumento è stato determinato dall'ampio ricorso, da parte del Governo italiano, alle garanzie correlate ai prestiti al fine di incrementare i livelli di liquidità nel corso della crisi innescata dalla pandemia da COVID-19. I prestiti erogati sono stati inferiori ai massimali di garanzia

annunciati (Tabella 1.3). Le passività contingenti legate al COVID ammontavano a 196,4 miliardi di EUR nel luglio 2021 (7,1% del PIL 2020). Un eventuale ricorso alle garanzie determinerà un aumento del volume complessivo del debito pubblico. Le garanzie del fondo centrale di garanzia coprono i prestiti emessi per un periodo di 6-8 anni. I prestiti emessi da SACE tendono ad essere garantiti da attività e dominati da imprese di maggiori dimensioni. Sebbene le moratorie coprano un ammontare considerevole pari a 193 miliardi di EUR di prestiti, i rischi fiscali di tale schema si profilano bassi, poiché la garanzia copre soltanto il 33% dei pagamenti dovuti, a seguito di un tentativo di recupero da parte delle banche. Circa il 22,9% dei prestiti bancari è esposto a rischi elevati, con una probabilità di default superiore al 5% (Banca d'Italia, 2021^[12]).

Tabella 1.3. Gli esborsi dei prestiti garantiti legati al COVID sono al di sotto dei massimali annunciati

	Massimale prestito (Miliardi di EUR)	Volume complessivo erogato		Garanzie (Miliardi di EUR)
		Miliardi di EUR	% PIL 2020	
Fondo Centrale di Garanzia ¹	100	96,49	5,8	15
Fondo di Garanzia SACE ²	200	19,18	1,2	29
Fondo di assicurazione del credito commerciale SACE ³	2	2	0,1	1,7
Totale⁴	302	117,67	7,1	45,7
Altri strumenti di rilievo				
Garanzie moratorie sui debiti per le PMI ⁵		4,8	0,3	
Assicurazione SACE sulle esportazioni ⁶		50,9	3,1	30

Nota: Dati al 2 luglio 2021. 1. Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. Si tratta principalmente di prestiti al 100% alle PMI (fino a 499 dipendenti) distribuiti dal Fondo centrale di garanzia, disponibili per finanziare importi fino a 15 anni per il 100% dei prestiti garantiti o fino a 8 anni per il 90% dei prestiti garantiti. Le garanzie possono essere concesse fino al 31 dicembre 2021. 2. Garanzia Italia. Il Governo, attraverso SACE, l'agenzia per il credito all'esportazione, garantisce al 90% i prestiti alle imprese con un fatturato inferiore a 1,5 miliardi di euro; all'80% quelli tra 1,5 e 5 miliardi e al 70% quelli con un fatturato superiore a 5 miliardi. La riserva di garanzia non costituisce un aumento del capitale sociale di SACE, bensì è una pre-autorizzazione di spesa fino al massimale in caso di ricorso alle garanzie. La riserva di garanzia è anche destinata a coprire un secondo fondo di garanzia, previsto nella stessa legislazione del Fondo Garanzia Italia, con un massimale di prestito di 200 miliardi di EUR. Tale fondo, tuttavia, non è ancora operativo. 3. Assicurazioni crediti commerciali. Assicura il 90% del rischio delle garanzie commerciali fino al 30 giugno 2021. 4. Non include le garanzie pubbliche a favore di Cassa Depositi e Prestiti (CDP S.p.A.) che dovevano garantire fino all'80% dei prestiti alle grandi imprese che hanno subito un calo di fatturato legato all'emergenza pandemica. Il provvedimento non è stato emanato, in quanto i criteri di ammissibilità e le condizioni per l'accesso alla garanzia dovrebbero essere definiti attraverso l'emissione di un apposito decreto ministeriale. 5. La garanzia copre solo il 33% dei pagamenti da effettuare nell'ambito della moratoria, ed è erogabile solo dopo che le banche abbiano compiuto un tentativo di recupero. Le moratorie sul debito sono state estese a fine 2021. 6. Il Governo non include la garanzia assicurativa sulle esportazioni nel calcolo delle passività COVID, sebbene la misura sia stata introdotta, per l'appunto, in risposta al COVID. La cifra riportata si riferisce all'ammontare del Fondo dedicato alla garanzia assicurativa sulle esportazioni a partire dalla fine del 2020: 30,2 miliardi di EUR del Fondo hanno beneficiato dell'appoggio diretto dello Stato nel 2020, poiché la quota di queste garanzie sostenute dallo Stato è passata dal 10% al 90% nel 2020.

Fonte: (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021^[19]); (European Systemic Risk Board, 2021^[25]); (Banca d'Italia et al., 2021^[26])

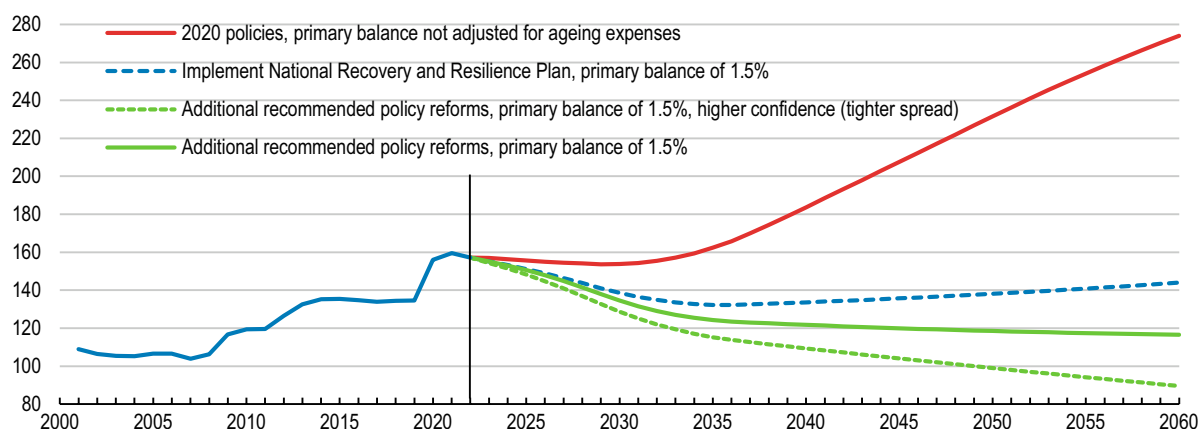
Per immettere il rapporto debito pubblico/PIL su un sentiero di declino sostenibile, l'Italia dovrà crescere più velocemente e attuare un sistema migliore di stanziamento delle risorse pubbliche e tassazione. Le riforme ricomprese nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ove attuate efficacemente, contribuiranno ad incrementare la crescita. Tuttavia, perfino un avanzo primario di bilancio pari all'1,5% del PIL sarà insufficiente a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL nel lunghissimo periodo (Figura 1.13). Segnalare preventivamente l'attuazione di un quadro fiscale di riferimento ben definito, efficace e sostenibile, è indispensabile per preservare la fiducia degli investitori. La ricostruzione del quadro fiscale aiuterà ad assorbire gli effetti di futuri eventi traumatici. Occorrerebbe sviluppare tali piani fiscali di medio termine, sebbene la relativa attuazione sarà, di fatto, determinata dal ritmo della ripresa. La pianificazione fiscale dovrebbe riconoscere i rischi potenziali derivanti da tassi d'interesse maggiori o da livelli di crescita inferiori e proporre delle strategie volte ad affrontare tali rischi.

Nel medio termine, il quadro fiscale deve sostenere una crescita più rapida e al contempo far fronte ai costi elevati e crescenti legati all'invecchiamento della popolazione. L'aumento del gettito fiscale, già elevato,

o l'abbassamento dei livelli di investimento pubblico nei settori dell'istruzione e delle infrastrutture fisiche inciderebbe negativamente sulla crescita economica, pesando sulle generazioni più giovani che ora sono maggiormente esposte al rischio di povertà rispetto alle generazioni più anziane. La redistribuzione della spesa pubblica e l'adeguamento della composizione fiscale sono, pertanto, priorità chiave. I piani di spesa dovrebbero essere guidati da un numero contenuto di indicatori di *performance* strategica e da revisioni della spesa pubblica volte ad assicurare che le priorità perseguite corrispondano alle ambizioni e ai fabbisogni dei cittadini (come illustrato nel Capitolo 2). Le riforme fiscali, inoltre, dovrebbero assicurare un sistema fiscale equo, efficiente e progressivo. Per stimolare la crescita, la riforma della gestione delle finanze pubbliche dovrebbe essere corredata di ulteriori riforme strutturali, come si affermerà in seguito.

Figura 1.13. La riduzione del debito pubblico richiede ulteriori riforme strutturali

Debito pubblico lordo, % del PIL



Nota: Gli scenari politici sono descritti nella Tabella 1.5. Negli scenari di base e in quelli caratterizzati dalle riforme strategiche raccomandate, si presume che l'avanzo di bilancio primario raggiunga l'1,5% del PIL a partire dal 2029. Nello scenario che non prevede l'impatto legato all'invecchiamento della popolazione, la differenza in termini di costi legati all'invecchiamento tra il 2020 e l'anno in questione come previsto dal "2021 Ageing Report" (Commissione europea, 2021^[24]) è detratta dal saldo primario. Si presume che i tassi di interesse aumentino al 4,3% entro il 2037, tranne nello scenario caratterizzato da un differenziale inferiore (*spread* minore), nel quale aumenterebbero al 3,75% a partire dal 2037. Nello scenario di base, si prevede che la crescita reale annua del PIL si stabilizzi allo 0,5% a partire dal 2025; nello scenario caratterizzato dalle riforme strategiche raccomandate, si prevede che, invece, salga all'1,4% entro il 2030 per poi rallentare gradualmente all'1,0% entro il 2060.

Fonte: Calcoli basati su svariati documenti di lavoro a cura del Dipartimento di Economia dell'OCSE: (Guillemette and Turner, 2018^[27]) (Guillemette et al., 2017^[28]); (Cavalleri and Guillemette, 2017^[29]) (Guillemette, De Mauro and Turner, 2018^[30]); e scenari di proiezione demografica di Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/916xzn>

Raccomandazioni pregresse dell'OCSE per ridurre i rischi legati al tema della fiscalità nel medio termine

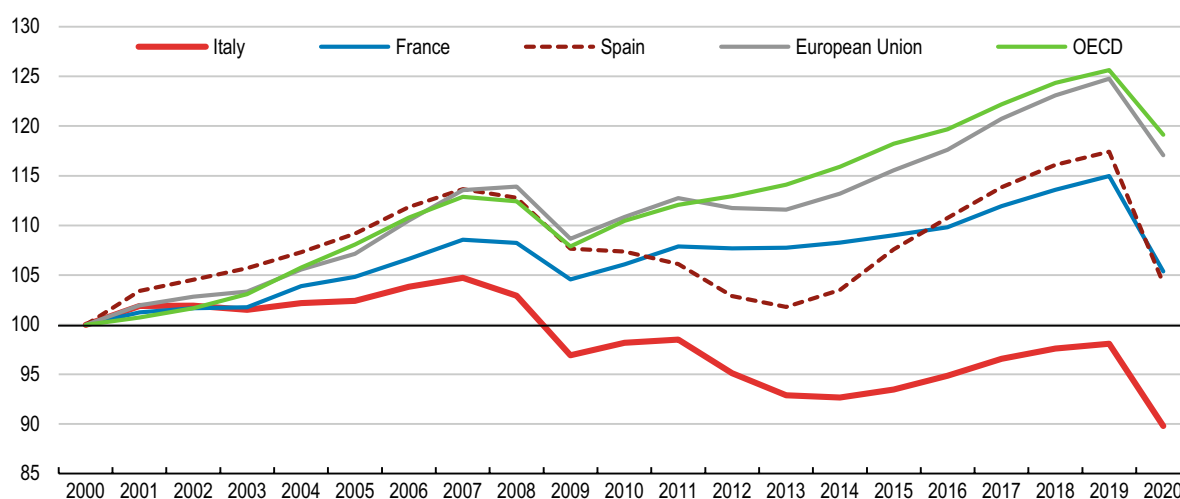
Raccomandazioni pregresse	Azioni intraprese a partire dal 2019
Accrescere la credibilità in ambito fiscale pianificando una politica fiscale di medio periodo in linea con il Patto di Stabilità e Crescita dell'UE, con l'obiettivo di incrementare costantemente l'avanzo primario. Attenersi alla strategia fiscale pianificata per avviare un processo di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL.	La strategia fiscale è stata dominata dall'esigenza di rispondere all'emergenza COVID. Il Governo è correttamente concentrato sull'incremento della crescita, si è impegnato a ripristinare la sostenibilità fiscale nel medio termine e sta valutando alcune proposte di riforma fiscale a tutto tondo.
Invertire le modifiche apportate alle norme sul pensionamento anticipato introdotte nel 2019 e preservare la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita.	Non si rileva alcuna evoluzione. Il regime "Quota 100" scadrà nel dicembre 2021; la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita sarà nuovamente applicata a partire dal 2026.
Valutare continuamente le singole voci di bilancio che costituiscono una passività contingente, tenendo altresì conto del grado di vulnerabilità delle finanze pubbliche in relazione ai rischi associati al settore finanziario.	Le passività contingenti sono aumentate a 215,5 miliardi di EUR nel 2020 (erano pari a 85 miliardi di EUR nel 2019), a causa delle garanzie legate alla politica anti-COVID in materia di erogazione di crediti sotto forma di prestiti.

Un pacchetto di riforme strutturali per una ripresa sostenuta, verde e inclusiva

L'attuale reddito pro capite in Italia si attesta al di sotto del livello rilevato 20 anni fa; per contrasto, si riscontra un aumento del reddito pro capite nella maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE (Figura 1.14). Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, si rileva, in particolare, un ritardo dell'Italia nei settori degli investimenti, della produttività e della creazione di posti di lavoro. Pertanto, per poter ribaltare decenni di scarsa crescita del reddito pro capite, l'Italia deve attuare riforme strutturali in grado di incrementare l'occupazione, gli investimenti e la produttività (Figura 1.15.).

Figura 1.14. Un reddito pro capite stagnante

PIL reale pro capite, indice 2 000 = 100

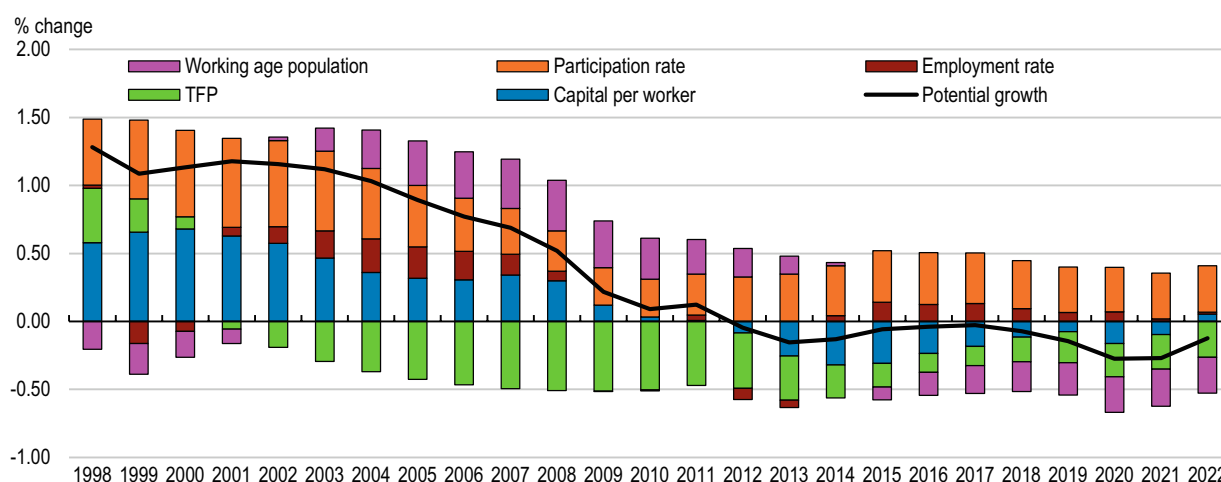


Fonte: OCSE (2021), *National Accounts* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/0vn3kb>

Figura 1.15. La lentezza degli investimenti e della produttività ha inciso pesantemente sulla crescita

Ripartizione della crescita potenziale



Nota: La ripartizione della crescita potenziale tiene conto della produttività totale dei fattori in via residuale. Poiché il calcolo degli input di lavoro non tiene conto delle ore di lavoro, le fluttuazioni delle ore lavorate si riflettono nella componente della produttività totale dei fattori.

Fonte: OCSE (2021), *Economic Outlook* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/nlw1q>

Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza: priorità agli investimenti e alle riforme strutturali

Il Governo italiano intende favorire la crescita nel breve periodo assicurando un sostegno cospicuo alle famiglie e alle imprese tale da preservarne la capacità produttiva nel 2021 e, in misura minore, anche nel 2022. La transizione verso una crescita più rapida nella fase post-COVID è primariamente orientata all'attuazione delle riforme strutturali e alla realizzazione di maggiori investimenti pubblici (Riquadro 1.3). Il livello di spesa legata agli investimenti pubblici, concentrata su investimenti verdi, digitali e tecnologici, rimarrà al di sopra del 3% del PIL a partire dal 2022, rispetto alla media 2010-2020 pari a 2,5%.

Riquadro 1.3. Le priorità di spesa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) delinea riforme strutturali e piani di spesa pari a 235 miliardi di EUR volti all'incremento del livello di crescita del Paese. I finanziamenti includono 191,5 miliardi di EUR di fondi Next Generation EU. L'Italia intende utilizzare appieno 68,9 miliardi di EUR in finanziamenti a fondo perduto e 122,6 miliardi di EUR in prestiti, oltre a 13,5 miliardi di EUR di fondi REACT-EU. Le risorse nazionali, pari a 30 miliardi di EUR, saranno detenute in un fondo di investimento complementare secondo le medesime modalità gestionali applicate ai fondi Next Generation EU.

La spesa è distribuita lungo 6 aree prioritarie (Tabella 1.4). Energia più verde, trasporti (in particolare: alta velocità ferroviaria) e efficienza degli edifici sono obiettivi di prioritaria importanza, unitamente ad un incremento dell'uso della tecnologia in Italia, anche attraverso una connettività in banda larga più veloce. I nuovi progetti, invece, rappresentano poco più del 70% della spesa totale. Nuovi investimenti pari a oltre 90 miliardi di EUR interesseranno il settore pubblico e il settore della ricerca e dello sviluppo, cui si aggiungono circa 30 miliardi di EUR in nuovi incentivi volti ad incoraggiare gli investimenti nel settore privato (Figura 1.16).

Tabella 1.4. Stanziamenti stimati per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

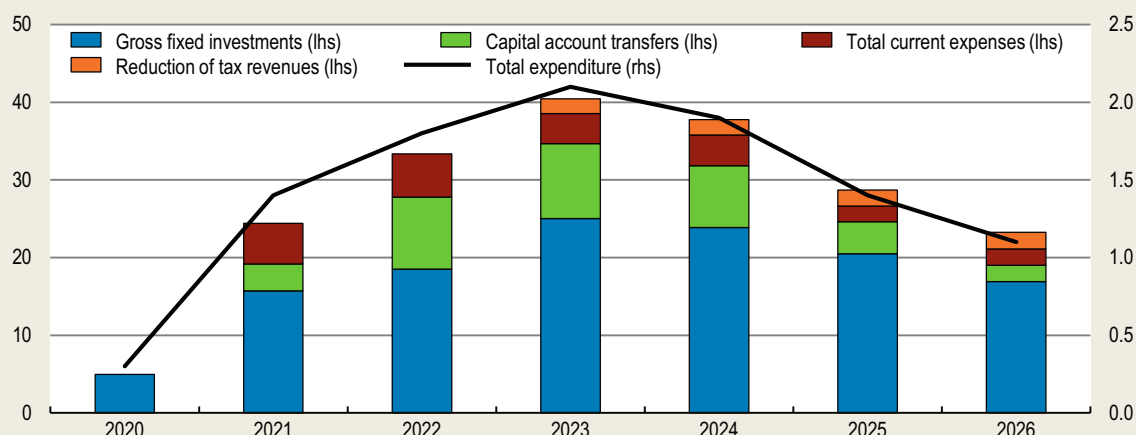
Importi totali di spesa da realizzare nel periodo 2021-2026

Aree di riferimento	Miliardi di EUR ¹	% del totale	% del PIL ²
Rivoluzione verde e transizione ecologica	69,9	29,7	4,0
Digitalizzazione, innovazione, competitività & cultura	49,9	21,2	2,9
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	31,5	13,4	1,8
Istruzione e Ricerca	33,8	14,4	1,9
Inclusione e Coesione	29,8	12,7	1,7
Salute	20,2	8,6	1,2
Totale	235,1	100,0	13,5

Nota: 1. Include risorse Next Generation EU, Fondi PNRR, REACT-EU e fondo d'investimento complementare, composto da stanziamenti di budget e risorse attinte dai Fondi Strutturali. 2. Previsioni PIL 2021.

Fonte: (Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021^[31]); e stime dell'OCSE.

Figura 1.16. Gli investimenti dominano la spesa programmata



Nota: Sono inclusi soltanto i finanziamenti a fondo perduto e i prestiti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Fonte: (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021^[19]); e calcoli dell'OCSE.

StatLink <https://stat.link/az0tlo>

Al fine di stimolare un maggiore volume di investimenti privati, il PNRR mette in campo una serie di programmi di incentivazione già esistenti e di comprovata efficacia. Alcuni progetti sono di rapida attuazione e presumibilmente in grado di incrementare i tassi di crescita nel breve termine. In particolare, i progetti a sostegno del settore ferroviario, degli investimenti privati e del comparto R&S ideati su misura per le imprese interessano un terzo della spesa totale. I programmi che coinvolgono i settori delle energie rinnovabili, delle infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici e della banda larga potrebbero rapidamente attrarre maggiori investimenti privati, al di là dell'importo direttamente preventivato, ove vi fosse una chiara visione a lungo termine del mercato nei rispettivi settori.

Trasversalmente, la spesa per il Sud rappresenta circa il 40% di tutti gli investimenti con un focus geografico specifico, per quanto la proporzione vari a seconda delle diverse aree tematiche interessate. Per tradursi in un miglioramento duraturo della crescita regionale e dei risultati occupazionali, sarà necessario assicurare un potenziamento dell'efficacia della pubblica amministrazione. (Papagni et al., 2021^[32]) rilevano risultati di investimento diversi in base alla qualità delle singole istituzioni coinvolte. (Albanese, Blasio and Locatelli, 2021^[33]) indicano che gli investimenti del Fondo europeo per la ricostruzione e lo sviluppo (FESR) tendono ad incrementare i livelli di crescita della produttività totale dei fattori a condizione che le istituzioni coinvolte siano più efficaci.

La spesa diretta complessiva dedicata alle donne è stimata in 7,5 miliardi di EUR. Tale volume comprende i 4,5 miliardi di EUR del piano volto ad espandere le infrastrutture e l'accesso alla cura della prima infanzia, che tuttora ostacolano la partecipazione femminile alla forza lavoro. Altri sforzi sono rivolti all'aumento del livello di partecipazione nelle cosiddette materie STEM (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica), l'imprenditorialità femminile e un sistema di certificazione della parità di genere. Le donne beneficeranno altresì di un incentivo temporaneo all'assunzione previsto per i datori di lavoro.

Fonte: (Servizio del Bilancio del Senato, 2021^[34]); (L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), 2021^[35]); (Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021^[31]).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) attribuisce un ruolo centrale ad un compendio di riforme strutturali, che saranno di fondamentale importanza per garantire incrementi di crescita di lungo periodo derivanti dai maggiori livelli di spesa. I temi chiave sono: aumentare l'efficacia della pubblica amministrazione; ridurre gli oneri normativi; migliorare l'efficienza della giustizia civile; promuovere la concorrenza. Alcune di queste riforme sono già state avviate (Riquadro 1.4 e Riquadro 2.1). Le possibilità di attuare con successo tali riforme strutturali sono ora maggiori che in passato, perché il PNRR stabilisce tappe fondamentali e obiettivi specifici al cui raggiungimento è subordinato l'esborso delle sovvenzioni e dei prestiti a valere su Next Generation EU.

Riquadro 1.4. Priorità delle riforme strutturali nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

L'agenda di riforme strutturali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) affronta alcuni dei fattori che, in Italia, ostacolano maggiormente l'aumento del potenziale di crescita nel lungo termine. Un calendario di riforme è già stato concordato con la Commissione europea. Poiché l'attuazione di molte di queste riforme richiederà del tempo, l'erogazione di fondi Next Generation EU è subordinata al raggiungimento di una serie di tappe fondamentali nell'ambito del processo di riforma. L'agenda delle riforme strutturali è ambiziosa e impegnativa: Il miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione agevolerà una rapida attuazione dell'intero programma. Di cruciale importanza per il successo di tali iniziative saranno i meccanismi di monitoraggio e accountability istituiti, unitamente a un programma chiaramente definito e concordato con la legislatura.

Priorità delle riforme strutturali		
Area di riforma	Obiettivi principali	Azioni intraprese o programmate
Riforma della pubblica amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> Migliorare il processo di assunzione e formazione dei dipendenti pubblici e la valutazione delle relative performance, anche attraverso forme contrattuali più flessibili che favoriscano una migliore corrispondenza tra le competenze offerte dai dipendenti e quelle effettivamente necessarie. Incrementare gli strumenti digitali che consentono al pubblico di interfacciarsi con le pubbliche amministrazioni. Potenziare la digitalizzazione dei sistemi di appalto pubblico e avviare le necessarie attività di formazione. Semplificare e razionalizzare i processi relativi ad appalti pubblici, valutazioni di impatto ambientale, investimenti per le telecomunicazioni, energie rinnovabili e rigenerazione urbana, e ai beneficiari degli incentivi previsti al Sud, entro il 2021. Istituire un procedimento di domanda digitale e un archivio digitale di procedure governative, corredati di supporto tecnico, per snellire i processi entro il 2026. Riformare gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e il benchmarking per migliorare gli incentivi legati alle performance. 	<p>Approvazione del Decreto Semplificazioni 2020.</p> <p>Firma del Patto per l'innovazione del pubblico impiego e la coesione sociale tra Governo e sindacati nel marzo 2021.</p> <p>Nuove regole su procedure e criteri di assunzione, contratti e carriera dei dipendenti pubblici assunti a giugno 2021 per favorire l'attuazione del PNRR.</p> <p>Approvazione del decreto di maggio contenente le riforme sugli appalti e sui processi di investimento per i progetti previsti dal PNRR.</p> <p>Presentazione di un disegno di legge sul Sud entro il 30 settembre 2021.</p>
Riforma della giustizia civile	<ul style="list-style-type: none"> Potenziare la dotazione di personale al fine di smaltire i carichi di lavoro arretrati. Migliorare la tempistica dei procedimenti giudiziari attraverso riforme della gestione delle performance di magistrati e dirigenti pubblici. Incrementare l'uso degli strumenti digitali per la presentazione di documenti e argomentazioni scritte. Promuovere il meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie attraverso incentivi economici e fiscali. Accelerare l'esecuzione delle procedure nei casi di insolvenza fissando nuove scadenze e procedure, nonché prevedendo l'utilizzo di moduli semplificati per i creditori. Ridurre l'arretrato dei ricorsi fiscali attraverso la dotazione di maggiori risorse e l'accorpamento delle linee guida consolidate in materia fiscale. 	<p>Disegno di legge al vaglio del Parlamento sulla riforma della giustizia, che migliorerà significativamente l'utilizzo di strumenti e procedure digitali nonché la gestione dei carichi di lavoro.</p> <p>Una commissione incaricata proporrà modifiche al cosiddetto codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Una commissione ha predisposto un rapporto in materia di ricorsi fiscali completato in data 5 luglio 2021.</p> <p>Una commissione incaricata ha presentato proposte sui procedimenti giudiziari nell'aprile 2021.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Piattaforma unica per la pubblicazione delle informazioni ai fini dei controlli anticorruzione. 	<p>Disegno di legge in materia di abilitazione da presentare al Parlamento entro settembre 2021.</p>
Maggiore concorrenza	<ul style="list-style-type: none"> Attuare la revisione annuale della legge sulla concorrenza. Riforma delle concessioni per le industrie di rete chiave, al fine di diminuire le barriere all'entrata e aumentare la concorrenza, unitamente a maggiori linee guida laddove lo Stato ricorra a forniture in-house. Potenziamento della concorrenza nei settori delle energie rinnovabili e dei veicoli elettrici, e maggiore chiarezza e trasparenza in sede di assegnazione delle concessioni pubbliche. Accorpare gli organi di controllo della concorrenza; semplificare e digitalizzare il regime di vigilanza. 	<p>Legge annuale sulla concorrenza 2021 per garantire maggiore concorrenza nel campo delle concessioni portuali, e misure volte a stimolare la domanda di accesso alla rete della banda larga e a ridurre gli oneri amministrativi legati all'installazione.</p> <p>Concessioni alle centrali idroelettriche e alla distribuzione del gas naturale, e regolamentazione delle connessioni alla rete elettrica entro il 2022.</p> <p>Definizione delle concessioni autostradali entro il 2024.</p>
Fisco ¹	<ul style="list-style-type: none"> Accorpamento e razionalizzazione della legislazione fiscale. Migliore utilizzo dell'analisi dei dati per indirizzare i controlli di conformità basati sul rischio, maggiore utilizzo della compilazione automatizzata dei moduli. <p>La questione del federalismo fiscale sarà esaminata entro il 1° trimestre 2026.</p>	<p>Una proposta di riforma fiscale omnicomprensiva sarà presentata nella seconda metà del 2021.</p>

Nota: L'elenco delle riforme non è esaustivo, tuttavia propone una sintesi delle principali riforme delineate dal Governo.

1. Sebbene la riforma fiscale non faccia ufficialmente parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, essa ne rafforzerà gli scopi e gli obiettivi.

Fonte: (Consiglio dei Ministri, 2021^[31]); e OCSE.

Tutte le aree esaminate sono in linea con le priorità identificate dall'OCSE (come illustrato in seguito). Il Capitolo 2 delinea le riforme prioritarie che occorrerebbe attuare in seno alla pubblica amministrazione italiana per assicurare una migliore attuazione degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'impatto potenziale delle riforme strutturali e dei piani di investimento, unitamente ad una serie di riforme già legiferate, è modellato nella Tabella 1.5 assumendo come riferimento i tassi di assorbimento storici. Tra le riforme già promulgate figurano il lancio di un credito d'imposta mensile pari a 100 EUR per i lavoratori, l'introduzione di riforme già legiferate in materia di legge fallimentare, nonché un sostegno temporaneo in favore dei lavoratori che si trovano in condizione di maggiore difficoltà.

I risultati evidenziano che i sostanziali aumenti di spesa, in combinazione con le riforme strutturali previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), possono incidere notevolmente sulla crescita. Un aumento permanente degli investimenti pubblici in favore dello sviluppo del capitale fisico nonché dell'istruzione e delle competenze, ove accompagnato da una migliorata qualità della spesa, completerebbe e consoliderebbe i benefici apportati dal PNRR.

Il prospetto di riforme raccomandate dal presente Studio è volto a potenziare il cospicuo programma di riforme che il Governo italiano ha delineato all'interno del suo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Maggiori tassi di assorbimento dei fondi di investimento potrebbero scaturire da riforme che interessino i processi di investimento pubblico, come descritto nel Capitolo 2. Più a lungo termine, il miglioramento della qualità e del livello di accesso ad iniziative di formazione rivolte agli adulti e di educazione e cura della prima infanzia, nonché la riduzione dei costi non salariali del lavoro, assicurerebbero una più equa distribuzione degli effetti positivi derivanti dalla crescita. L'aumento della produttività può essere potenziata attraverso una riduzione degli oneri normativi e un incremento del livello di concorrenza, in particolare nel settore dei servizi. Gli impatti che un programma di riforme discusse in questo Studio eserciterebbero sulla crescita e sul bilancio fiscale sono stimati, rispettivamente, nelle Tabelle 1.5 (crescita) e 1.6 (politiche fiscali) riportate di seguito.

Riquadro 1.5. L'impatto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e di ulteriori riforme strutturali sulla sostenibilità della crescita e delle politiche fiscali

Le Tabelle riportate in calce prospettano gli impatti in termini di crescita e bilancio fiscale derivanti da alcune riforme strutturali chiave proposte dal presente Studio. Le stime presentate sono indicative, in quanto elevati livelli di incertezza incidono sulla possibilità di prevedere l'impatto delle riforme sulla crescita. Anche la tempistica e la qualità della spesa legata agli investimenti inciderà sulle stime. Il Governo ha stimato che, a seconda dell'efficienza e della qualità degli investimenti attuati, l'impatto sulla crescita può variare tra 1,8 e 3,6 punti percentuali (Consiglio dei Ministri, 2021^[31]). La Banca d'Italia stima che gli investimenti delineati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbero determinare un aumento del PIL pari a circa 2,5% nel 2024 (Banca d'Italia, 2021^[36]), assumendo che gli investimenti siano attuati con rapidità. Se la raccolta di investimenti avrà successo attraverso forme di finanziamento privato, nel 2026 la cifra potrebbe salire a 3,5%. La Banca d'Italia stima che, attraverso le riforme strutturali, si potrebbero ottenere dai 3 ai 6 punti percentuali aggiuntivi di crescita su un orizzonte temporale decennale. La Commissione europea stima che l'impatto degli investimenti sulla crescita al 2025 potrebbe variare tra 1,4% e 2,3% a seconda della produttività degli investimenti (Commissione europea, 2021^[37]).

Tabella 1.5. Un pacchetto di riforme strategiche per incrementare il reddito nel lungo termine

Scenario		Azioni strategiche	2025	2030
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e altre politiche annunciate per il 2021 <i>Contributo aggiuntivo al PIL rispetto alle politiche e alle proiezioni del 2020</i>		Riforme strutturali e spesa pari a 235 miliardi di EUR, utilizzando i fondi Next Generation EU, il Fondo Sviluppo e Coesione e risorse proprie, nonché le risorse fiscali stanziati per il periodo 2021-2026 di oltre 30 miliardi di EUR per sostenere i settori dell'occupazione e dell'istruzione: i. Realizzazione delle riforme attuali e programmate in materia di processi fallimentari, operazioni giudiziarie, semplificazione amministrativa e pubblica amministrazione ii. Maggiori investimenti pubblici iii. Livelli di spesa più elevati in R&S iv. Maggiore concorrenza nelle industrie di rete (banda larga, porti, elettricità, gas naturale, strade a pedaggio) v. Conversione del credito d'imposta mensile pari a 100 EUR in una misura permanente vi. Riduzione temporanea dei contributi di sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro vii. La spesa attiva per il mercato del lavoro raddoppia e raggiunge il livello OCSE per disoccupato entro il 2030, primariamente attraverso gli incentivi all'assunzione viii. Aumento della spesa in favore della prima infanzia e di altre strutture educative per espandere l'accesso a tali servizi ix. Conferma delle agevolazioni sociali (Reddito di Cittadinanza e assegno unico per i figli) x. Maggiore incremento permanente dell'educazione e della cura della prima infanzia e di altre risorse destinate a benefici in natura per le famiglie.	2,1	5,9
Pacchetto di riforme raccomandato <i>Contributo aggiuntivo al PIL rispetto al PNRR e alle politiche 2021</i>			0,3	2,9
di cui:	Riforme della spesa a sostegno dell'occupazione	xi. Migliorare ulteriormente il tasso di assorbimento dei fondi di investimento pubblico ampliando i cambiamenti istituzionali attraverso un accorpamento delle agenzie che si occupano delle procedure d'appalto, l'introduzione di un quadro gestionale e il potenziamento dell'assistenza tecnica alle regioni e ai comuni xii. Taglio permanente del cuneo fiscale sul reddito da lavoro per tutti i lavoratori xiii. Miglioramento dell'accesso all'educazione della prima infanzia e maggiore qualità dei servizi attraverso una migliore diffusione di informative sulle prestazioni erogate dalle strutture disponibili xiv. Miglioramento della qualità e del livello di accesso all'istruzione per adulti e all'apprendimento permanente attraverso le riforme dei fondi per la formazione e l'incremento della spesa per le politiche attive del mercato del lavoro maggiormente orientate allo sviluppo delle competenze, così da poter potenziare gli esiti dell'istruzione xv. Riforma moderata delle pensioni.	0,3	2,2
di cui:	Riforme volte a favorire gli investimenti	xvi. Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione: maggiore chiarezza sui ruoli dei diversi livelli di Governo al di là del PNRR e diffusione delle migliori pratiche, nonché misure per accrescere il livello di <i>accountability</i> (assunzione di responsabilità) dei funzionari pubblici e dei magistrati nominati xvii. Potenziare la concorrenza nei settori dei servizi, anche attraverso la riforma della regolamentazione dei servizi professionali e del commercio al dettaglio xviii. Intraprendere revisioni normative nei settori prioritari	0,0	0,7

Nota: Le stime relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presuppongono che: i) le migliori apportate al funzionamento del sistema della giustizia civile e della pubblica amministrazione consentano di riportare, a partire dal 2025, la percezione dello Stato di diritto al livello del 2004; ii) la nuova spesa programmata per gli investimenti acquisisca velocità nel tempo, coerentemente con i modelli storici di spesa legata a finanziamenti a fondo perduto, e le recenti innovazioni di *governance* consentano un più celere aumento del tasso di assorbimento rispetto allo storico, affinché entro il 2026 sia equivalente al tasso di assorbimento dell'Italia nel 2014 nell'ambito del programma europeo di sostegno strutturale 2007-2013 (63% entro il 2026), prima di tornare a un livello annuale di 0,15% punti percentuali al di sopra della soglia sufficiente a mantenere lo stock di capitale pubblico a partire dal 2029; iii) la spesa in R&S salga al 2,0% del PIL entro il 2030; iv) l'aumento della concorrenza nelle industrie di rete sostenga una riduzione del 10% dell'indice dell'elettricità, delle comunicazioni e dei trasporti entro il 2025; v) il credito d'imposta di 100 EUR mensili rimanga in vigore permanentemente; vi) le riduzioni sui

contributi sociali a carico dei datori di lavoro che contrattualizzano donne, lavoratori più giovani e lavoratori al Sud siano revocati integralmente entro il 2030; vii) la spesa attiva per il mercato del lavoro raddoppi e raggiunga la media OCSE per disoccupato entro il 2030, principalmente attraverso incentivi all'assunzione; viii) l'introduzione del reddito minimo garantito del Reddito di Cittadinanza e altre misure fiscali e previdenziali annunciate (es. l'assegno unico per i figli) riducano il coefficiente di Gini sulla disuguaglianza di reddito da 35,9 a 35,1; ix) gli aumenti di spesa in favore dell'educazione e della cura della prima infanzia e altri sostegni in natura alle famiglie portino permanentemente la spesa in linea con la media OCSE dello 0,9% del PIL entro il 2025; e x) il regime di pensionamento anticipato (Quota 100) scada dopo il 2021 e l'età pensionabile sia correlata alla speranza di vita nel 2026. L'impatto diretto degli incentivi sugli investimenti privati non è stato analizzato e inserito in un modello, ma è in parte rispecchiato dalle previsioni di una maggiore spesa in R&S e di una minore concorrenza nelle industrie della rete.

Nota: Gli scenari presentati nella Tabella corrispondono a: xi) migliorare l'uso dei fondi Next Generation EU per eguagliare i primi 3 spenditori di fondi UE storici (93% entro il 2026); xii) ridurre permanentemente il cuneo fiscale per tutti i lavoratori portandolo allo 0,9% del PIL; xiii) migliorare l'accesso all'educazione della prima infanzia e aumento della spesa per l'educazione e la cura della prima infanzia e altri sostegni in natura alle famiglie al primo 25% dei Paesi dell'OCSE in termini di spesa (1.12% del PIL entro il 2030); xiv) portare la spesa attiva per il mercato del lavoro al terzo decile dei Paesi dell'OCSE entro il 2030, concentrandosi sulla formazione, e far sì che i miglioramenti qualitativi dei Fondi di Formazione aumentino gli anni medi di scolarizzazione di 0,3 entro il 2060 rispetto allo scenario di base; xv) dal 2023 correlare l'età pensionabile con la speranza di vita; xvi) l'indice dello Stato di diritto sale ai livelli del 2000 a partire dal 2030; xvii) e xviii) impatto combinato equivalente a ridurre di 0,15 l'indice di regolamentazione del mercato dei beni entro il 2025.

Fonte: Calcoli basati su svariati documenti di lavoro a cura del Dipartimento di Economia dell'OCSE: (Guillemette and Turner, 2021^[38]); (Guillemette et al., 2017^[28]); (Cavalleri and Guillemette, 2017^[29]); (Guillemette, De Mauro and Turner, 2018^[30]); e scenari di previsione demografica Eurostat.

Tabella 1.6. Impatto fiscale del pacchetto di riforme raccomandate

Impatto fiscale (economie (+)/costi (-)), % del PIL

Misure intraprese	% PIL
i. Accrescere il livello di <i>compliance</i> fiscale e diminuire il livello delle spese fiscali	2,1
ii. Ridurre il cuneo fiscale estendendo la riduzione dei contributi per la sicurezza sociale a tutti i lavoratori	-0,9
iii. Estendere l'accesso degli adulti alle iniziative volte all'acquisizione di competenze, con un miglioramento dei processi di applicazione del Fondo di Formazione e del coordinamento dei servizi pubblici per l'impiego, e aumentare la spesa per le politiche attive del mercato del lavoro	-0,8
iv. Migliorare il livello di accesso a servizi di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia in tutte le regioni e, pertanto, aumentarne la spesa	-0,5
Impatto diretto sulla spesa pubblica esercitato dalle riforme raccomandate	-0,2
Aumento delle entrate derivanti da una maggiore crescita per effetto del pacchetto di riforme raccomandate	0,5
Impatto complessivo sul bilancio di specifici provvedimenti del pacchetto di riforme raccomandate	0,3

Nota: i) il differenziale relativo all'IVA scende al 10% del PIL (avvicinandosi alla media UE del 9,6% nel 2019) e il differenziale relativo al trattamento fiscale previsto per i lavoratori autonomi scende al 35%; ii) la riduzione dei contributi sociali è estesa a tutti i lavoratori, partendo dall'attuale previsione di spesa annuale di 4,3 miliardi di EUR per i lavoratori del Sud, pari al 24% dell'occupazione totale; iii) l'incremento delle politiche attive del mercato del lavoro triplicherebbe la spesa per il mercato del lavoro attivo rispetto ai livelli del 2018 (0,42% del PIL); e iv) i sostegni in natura alle famiglie passano dallo 0,65% all'1,12% del PIL.

Fonte: Calcoli dell'OCSE.

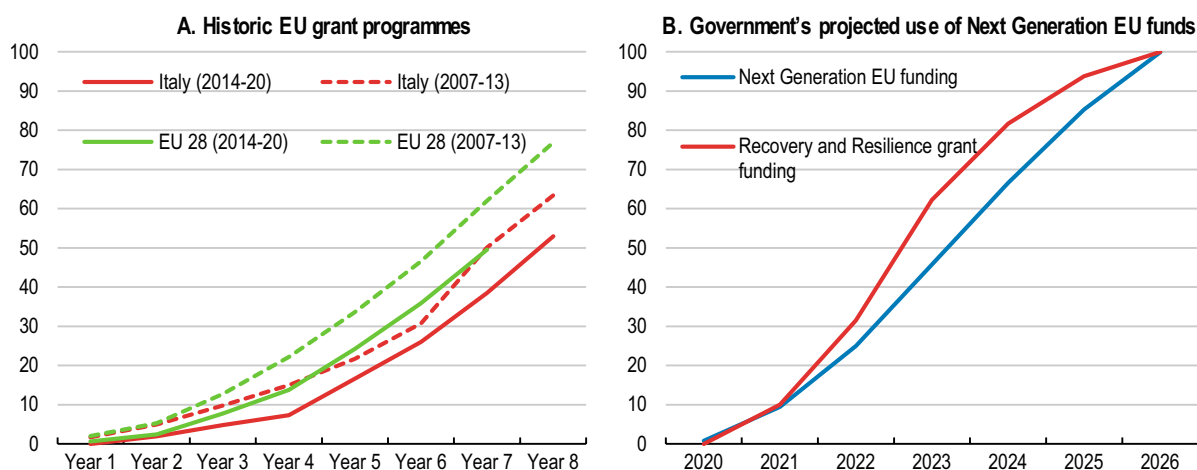
Sostenere una maggiore efficacia della spesa in favore degli investimenti pubblici

L'Italia prevede di procedere all'erogazione dei fondi previsti dal PNRR con modalità più rapide ed efficaci di quanto non abbia fatto in materia di spesa di fondi europei di investimento in passato (Figura 1.17). Le parti interessate hanno evidenziato la *governance*, la capacità amministrativa e le molteplici procedure quali fattori determinanti nel rallentamento dei tassi di esborso che hanno caratterizzato il passato. (Crescenzi, Giua and Sonzogno, 2021^[39]) ritengono che i fondi dei precedenti progetti UE strutturati in modo simile finanziabili con i fondi di Next Generation EU siano spesi in modo tempestivo ove il Governo nazionale svolga un ruolo forte e ove si benefici di un'ampia consultazione con gli stakeholder locali (oltre alle autorità regionali e locali) e di limitati livelli di *governance* intermedia. L'Italia ha introdotto una serie di innovazioni volte a favorire l'incremento dei tassi di spesa. Un monitoraggio centralizzato dei progressi realizzati nell'attuazione degli investimenti e delle riforme strutturali e un panel ad hoc per vigilare sul rispetto delle normative finanziarie miglioreranno il grado di *accountability*. Sono state legiferate procedure semplificate, scadenze più stringenti per le autorizzazioni governative, nonché meccanismi di sblocco in caso di inadempimento. Le innovazioni includono altresì la possibilità di intervenire nei poteri delle autorità locali ove le circostanze lo richiedano, ad esempio nel caso di ritardata attuazione dei progetti finanziati. Si è inoltre provveduto ad un adeguamento delle procedure di appalto pubblico, anche facendo convergere tutte le autorizzazioni e i pareri richiesti in un unico documento di fattibilità, e contenendo il numero degli enti autorizzati a lanciare gare d'appalto relative agli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ciò potrebbe migliorare le fasi di progettazione, identificazione delle priorità e attuazione dei progetti (Capitolo 2).

Tuttavia, correggendo quei fattori che ostacolano gli investimenti pubblici, si ridurrebbe la necessità per l'Italia di ricorrere a soluzioni straordinarie quali la nomina di commissari speciali per l'attuazione di progetti urgenti o di alto profilo. I ritardi nelle fasi di avviamento dei progetti potrebbero essere ulteriormente ridotti ove le procedure di appalto fossero affidate esclusivamente alle agenzie specializzate di cui possono avvalersi le amministrazioni regionali e centrali (Capitolo 2). Dotate di maggiori capacità, queste agenzie hanno altresì maggiore esperienza nell'attività di predisposizione dei progetti e controllo dei relativi costi, valutazione dell'efficacia economica complessiva degli appalti, e applicazione di altri criteri strategici; come tale, sanno gestire meglio eventuali controversie con le aziende concorrenti. Un migliore livello di coordinamento e collaborazione tra le diverse agenzie governative coinvolte nei progetti di investimento ne agevolerebbe i processi di attuazione e contribuirebbe a ovviare ai divari in termini di rispettive capacità. Investitalia – la nuova agenzia incaricata di coadiuvare i vari enti governativi nelle fasi di predisposizione di progetti di investimento pubblico, accesso alle necessarie approvazioni e realizzazione dei progetti – potrebbe costituire un modello meritevole di essere ampliato. Garantire finanziamenti consoni ad una gestione continuativa contribuirebbe a prevenire ulteriori casi di degrado strutturale tali da richiedere costosi interventi di ricostruzione d'emergenza. Tra i suggerimenti volti al potenziamento del Piano Figurano, in primis, gli sforzi atti a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e a promuovere la digitalizzazione e l'energia verde, come illustrato in seguito.

Figura 1.17. L'utilizzo dei fondi d'investimento UE può essere migliorato

Spesa aggregata (esborso) come percentuale dei fondi assegnati



Nota: 2007-2013 include i finanziamenti a fondo perduto per i programmi a valere sul Fondo di Coesione, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Sociale Europeo; 2014-2020 include i programmi finanziati dal Fondo di Coesione e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Fonte: (Darvas, 2020^[40]); (L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), 2021^[35]); (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021^[19])

StatLink  <https://stat.link/w2o3jn>

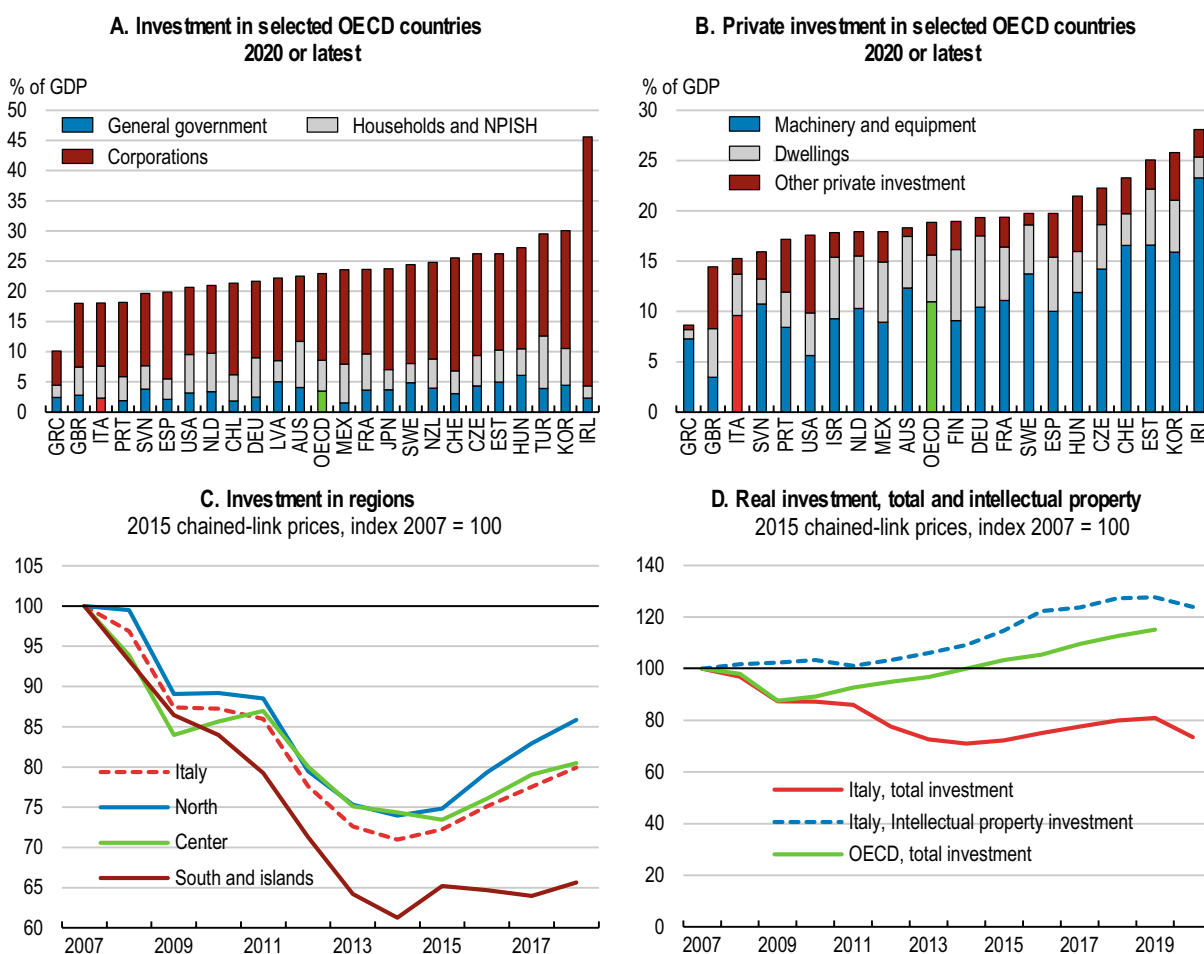
Raccomandazioni pregresse dell'OCSE in materia di politica di investimento pubblico

Raccomandazioni pregresse (Principali raccomandazioni indicate in grassetto)	Azioni intraprese dal 2019
Sviluppare un piano completo per gli investimenti pubblici e il territorio che correli lo sviluppo delle infrastrutture alla gestione del territorio.	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza poggia sul precedente piano infrastrutturale predisposto dal Governo. Il tema della gestione del suolo non è stato integrato nel Piano.
Istituire, come programmato, un'unità di supporto tecnico per gli investimenti pubblici avvalendosi delle strutture amministrative esistenti e garantire che tale unità sia ben dotata di personale. Rafforzare il ruolo di coordinamento del Governo centrale per stabilire e applicare standard minimi nella predisposizione e nell'esecuzione dei progetti e per migliorare la capacità amministrativa di tutte le agenzie che utilizzano fondi nazionali ed europei per gli investimenti.	Il Governo ha introdotto dei commissari speciali e ha centralizzato il focus di Next Generation EU all'interno del Ministero delle Finanze. Investitalia, agenzia di recente costituzione, ha iniziato a sostenere gli investimenti delle amministrazioni sub-centrali.
Promuovere un maggiore uso degli appalti centralizzati, dei sistemi di informazione sui costi e benchmarking.	Le riforme apportate alle norme sugli appalti nel 2019-2020 non hanno incluso azioni volte ad incoraggiare un maggiore utilizzo degli appalti centralizzati. Alcune misure hanno ridotto la disponibilità di informazioni sui costi o benchmarking.
Semplificare gli aspetti più complessi del codice degli appalti pubblici preservando, al contempo, i poteri dell'autorità anticorruzione.	Nel 2019, è stato elaborato un nuovo codice degli appalti, integrato con istruzioni e linee guida predisposte dall'autorità anticorruzione. L'obbligo di aggiudicare gli appalti al di sopra di una data soglia all'offerta "economicamente più vantaggiosa" è diventato un'alternativa opzionale all'aggiudicazione dell'appalto all'offerta caratterizzata dal costo più basso. Il Decreto Semplificazioni del 2020 ha snellito le procedure che regolano gli appalti pubblici, anche in termini di innalzamento delle soglie per le offerte competitive e di accelerazione dei processi, consentendo un maggiore ricorso alle procedure di aggiudicazione diretta o alle procedure negoziate per gli acquisti in aree prioritarie.
Procedere alla ridistribuzione e migliore definizione delle competenze assegnate, rispettivamente, al Governo centrale e alle amministrazioni sub-centrali. Razionalizzare e migliorare il coordinamento delle politiche di sviluppo regionale rafforzando il ruolo e le competenze degli organi che compongono il Governo centrale.	Nessun progresso rilevante.

Gli sforzi volti ad accrescere gli investimenti privati devono coinvolgere anche il settore dei servizi

Il livello degli investimenti imprenditoriali in Italia è di gran lunga inferiore a quello registrato negli altri Paesi dell'OCSE (Figura 1.18). La crisi finanziaria globale e la crisi del debito sovrano hanno entrambe determinato una contrazione degli investimenti. Il processo di ripresa si è svolto con lentezza, a causa della fiacchezza della domanda, della scarsa redditività delle imprese e delle relative difficoltà ad accedere ai finanziamenti. Anche l'onerosità delle imposte e delle normative di settore ha giocato il suo ruolo (Briguglio et al., 2019^[41]). Le imprese di servizi, maggiormente diffuse nelle regioni del Sud, rappresentano il 71% degli investimenti complessivi; la loro ripresa, tuttavia, è stata molto più lenta rispetto a quanto non sia avvenuto nel settore manifatturiero (Figura 1.19)

Figura 1.18. Gli investimenti si sono ripresi lentamente dalla crisi finanziaria globale e registrano ritardi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE



Nota: Grafici A e B: la media OCSE non ponderata è calcolata utilizzando i dati sui Paesi dell'OCSE disponibili. Per Estonia, Ungheria, Italia e Slovenia, gli investimenti privati rappresentano il differenziale tra gli investimenti totali e gli investimenti strutturali in conto capitale del Governo. Grafico D: i dati relativi a servizi pubblici, istruzione e sanità si riferiscono all'amministrazione pubblica, alla difesa, alla previdenza sociale obbligatoria, all'istruzione, alla salute umana e alle attività di lavoro sociale. Le cifre riportate tra parentesi indicano la quota 2018 del settore negli investimenti totali della regione.

Fonte: OCSE, *National Accounts Statistics* (banca dati); OCSE, *Economic Outlook* (banca dati); e ISTAT.

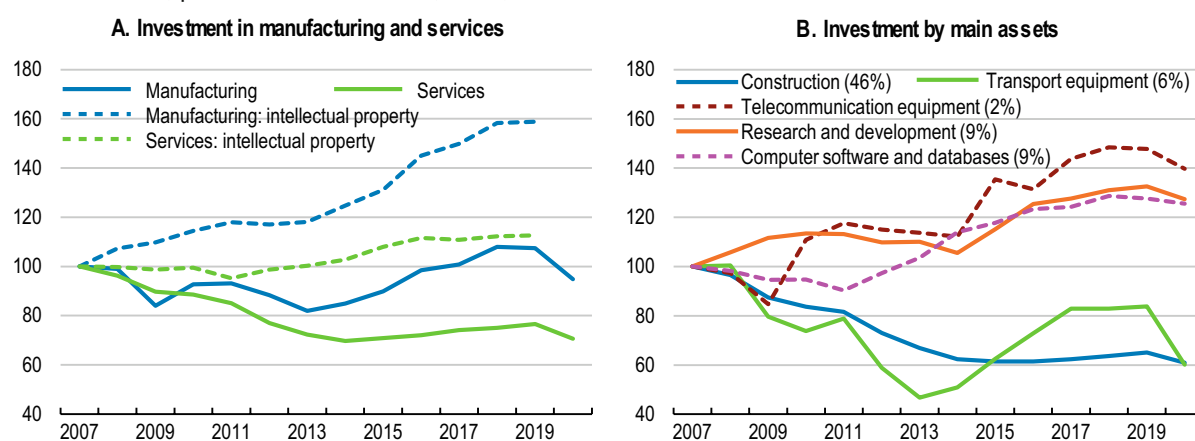
StatLink  <https://stat.link/muiv9e>

Per promuovere gli investimenti d'impresa, il Governo ha istituito una generosa gamma di schemi di incentivi sotto lo slogan "Impresa 4.0" e più recentemente "Transizione 4.0", volti a compensare gli elevati oneri normativi e la forte incertezza che le imprese si ritrovano a dover affrontare. Gli investimenti in attività favorite dagli incentivi, quali R&S e software informatici, hanno registrato un rapidissimo aumento (Figura 1.19). Gli incentivi si sono rivelati particolarmente efficaci nel sostenere gli investimenti operati dalle imprese manifatturiere (Ciapanna, Mocetti and Notarpietro, 2020^[42]); (Briguglio et al., 2019^[41]); (Bratta, Romano and Acciari, 2020^[43]); (ISTAT, 2018^[44]).

Gli incentivi non hanno raggiunto tutte le imprese: si rileva una scarsa partecipazione del settore dei servizi, il cui ritmo di produttività ed investimento registra dei ritardi. I già grandi divari di produttività che si riscontrano tra le imprese che investono e quelle che non investono rischiano di aumentare ulteriormente nel corso del periodo post-COVID (OECD, 2021^[45]). Occorre valutare l'impatto dei centri di competenza, istituiti per fornire assistenza alle imprese nelle attività di formazione, programmazione ed attuazione di investimenti. Potrebbe essere necessario assicurare un focus dedicato specificamente ai settori dei servizi. Nel tentativo di indirizzare meglio le PMI, il Governo ha limitato l'accesso agli incentivi alle imprese più piccole attraverso l'imposizione di limiti ai crediti e alla dimensione dei potenziali investimenti. Sarebbe auspicabile assicurare il monitoraggio dell'impatto di un tale cambiamento, in quanto potrebbe determinare conseguenze non desiderate – l'esclusione di maggiori investimenti potrebbe generare una riduzione del tasso di investimento aggregato (Zangari, 2020^[46]) e, inoltre, potrebbe incoraggiare le imprese che percepiscono gli incentivi a rimanere di piccole dimensioni.

Figura 1.19. Gli investimenti sono aumentati più rapidamente nei settori manifatturieri e dei beni legati a proprietà intellettuale

Investimenti reali, prezzi concatenati 2015, indici, 2007 = 100



Nota: Grafico B: le percentuali tra parentesi indicano la quota di ciascun bene nel 2020.

Fonte: Calcoli ISTAT e OCSE.

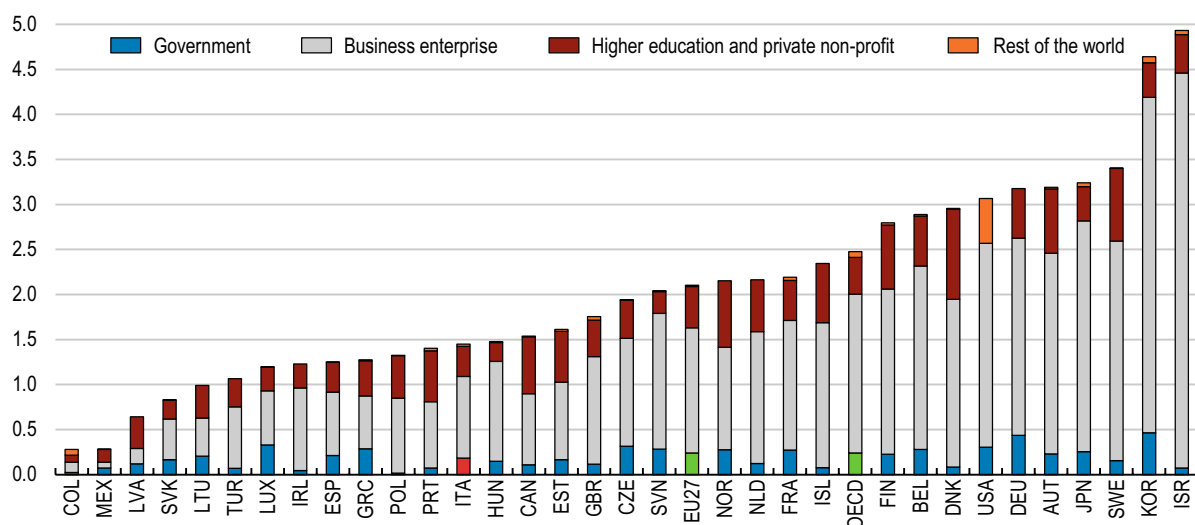
StatLink  <https://stat.link/5os9xf>

L'Italia registra ritardi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE sul fronte della spesa destinata alle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) (1,4% del PIL), in particolare nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e degli istituti di istruzione superiore (Figura 1.20). Un aumento degli stanziamenti di bilancio destinati alla ricerca di base, incanalata attraverso le università, potenzierebbe lo sviluppo di iniziative a lungo termine nel settore dell'innovazione. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza promuove fortemente il sostegno al settore R&S, con 9,4 miliardi di EUR di spesa destinati a nuove iniziative, tra cui contributi pubblici diretti ai settori di R&S, trasferimento tecnologico e innovazione, e transizione verde. I centri di innovazione esistenti, che potenziano il raccordo tra imprese e università, potrebbero amplificare l'impatto di tale spesa.

I progressi rilevati in termini di miglioramento del clima imprenditoriale si confermano lenti. Tra le fondamentali questioni da risolvere: la molteplicità di permessi necessari per intraprendere investimenti; l'assenza di chiarezza sui vari processi normativi nelle diverse regioni; e la sovrapposizione di mandati e procedure di autorizzazione in capo ai diversi enti regionali. Il Governo prevede di riorganizzare ed accorpare tutti i requisiti normativi per gli investimenti finanziati con fondi UE. Un migliore clima di impresa ridurrebbe la necessità di ricorrere agli incentivi finanziari per sostenere gli investimenti.

Figura 1.20. Il livello di spesa in R&S è particolarmente scarso nelle pubbliche amministrazioni e negli istituti di istruzione superiore

Spesa interna lorda per R&S, 2019, % del PIL



Nota: A causa dell'indisponibilità dei dati, la media OCSE esclude Australia, Cile, Costa Rica, Nuova Zelanda e Svizzera.

Fonte: OCSE (2021), *Main Science and Technology Indicators* (banca dati), <http://oe.cd/msti>

StatLink  <https://stat.link/bjx0l6>

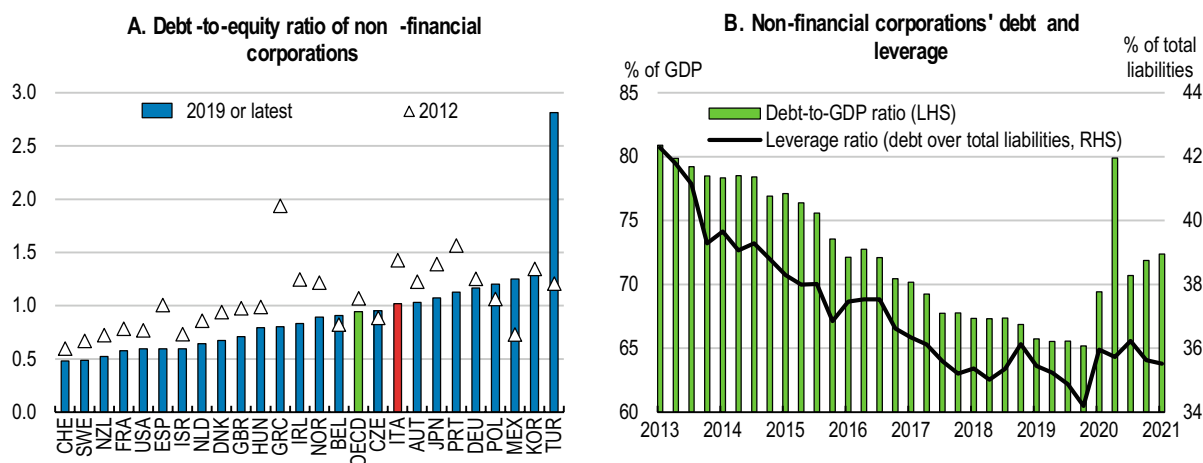
Un maggiore ricorso ai finanziamenti in conto capitale potrebbe stimolare gli investimenti imprenditoriali

Le imprese italiane tendono a fare molto affidamento sui prestiti bancari piuttosto che sul capitale proprio, quale fonte di finanza. In Italia come altrove, si rileva una marcata correlazione negativa tra leva finanziaria e investimenti (Briguglio et al., 2019^[41]). La distorsione correlata all'accesso al credito piuttosto che al finanziamento in conto capitale ostacolerà presumibilmente le imprese innovative e in rapida crescita: esse possono investire più cospicuamente in beni immateriali, pertanto, sono maggiormente dipendenti dal finanziamento in conto capitale (Andrews, Adalet McGowan and Millot, 2017^[47]). Il Governo ha intrapreso una serie di misure volte ad incoraggiare lo sviluppo di canali di finanziamento non bancari, sia in conto capitale che di debito (Riquadro 1.6). Si rileva un declino della leva finanziaria a partire dalla crisi del debito sovrano (Figura 1.21), innescata dai livelli inferiori di debito. La distorsione legata alle dinamiche di accesso al debito persiste (OECD, 2020^[48]).

La revoca o riduzione degli incentivi fiscali volti al finanziamento del debito potrebbe favorire una maggiore diffusione della produttività. Il regime italiano che offre sgravi fiscali legati al patrimonio netto delle imprese, noto come ACE (Aiuto alla Crescita Economica), è ampiamente ritenuto la migliore pratica internazionale di sostegno all'utilizzo del capitale di impresa (Riquadro 1.7). Il regime in vigore attualmente è molto meno generoso di quello precedente: ciò ha contribuito a contenerne i costi ma probabilmente ne ha anche ridotto l'impatto. Nel 2021 il Governo ha temporaneamente incrementato la generosità dello schema per accelerare la riduzione della leva finanziaria a seguito della crisi legata al COVID-19, in particolare tra le piccole imprese. La stabilizzazione del regime ACE accrescerebbe la certezza degli investitori circa i costi delle diverse fonti

di finanziamento, il che potrebbe migliorare il contributo del regime ACE alla riduzione della leva fiscale e agli investimenti. Per indirizzare meglio l'ACE e ridurre i costi, si potrebbe procedere all'incremento di un tasso nozionale per quelle imprese che devono superare barriere maggiori per poter accedere a finanziamenti in conto capitale (ad esempio le imprese più piccole) (Zangari, 2020^[46]).

Figura 1.21. Le società non finanziarie: leva ridotta e vulnerabilità



Nota: Grafico A: a causa dell'indisponibilità di alcuni dati, la media OCSE non ponderata dei Paesi disponibili esclude Costa Rica.

Fonte: OCSE (2021), *National Accounts: Financial Indicators* (banca dati); e BCE.

StatLink  <https://stat.link/gjrtqk>

Riquadro 1.6. Sviluppo dei canali di finanziamento non bancari

L'Italia ha introdotto svariati incentivi volti a promuovere il ricorso a finanziamenti di mercato, con particolare attenzione al potenziamento dell'accesso al mercato da parte delle PMI. Gli incentivi sono volti a:

- **Sostenere le quotazioni azionarie, anche per le PMI.** Requisiti meno onerosi per la quotazione sul mercato azionario sono stati incoraggiati attraverso il Mercato Alternativo dei Capitali (*Alternative Investment Market – AIM Italia*) che, istituito originariamente nel 2009, al momento registra più quotazioni della borsa principale. La piattaforma *Elite* è stata introdotta per agevolare la raccolta di fondi privati. Dal 2018 le imprese sono incentivate ad essere quotate in borsa, beneficiando di un credito d'imposta pari al 50% dei costi di consulenza sostenuti per la quotazione in borsa.
- **Incrementare l'accesso al finanziamento tramite emissioni di obbligazioni societarie.** Il quadro del mercato dei mini-bond istituito nel 2012 offre un processo semplificato in cui le società non quotate (che non siano microimprese e banche) possono emettere obbligazioni soggette a requisiti meno rigorosi in fatto di comunicazione costante dei dati. L'acquisto di tali obbligazioni è riservato ad investitori qualificati. Le obbligazioni possono altresì essere cartolarizzate, accrescendone potenzialmente il grado di attrattività per gli investitori istituzionali.
- **Incentivare gli investimenti in capitale di rischio e nelle PMI.** I fondi in capitali di rischio sostenuti dal Governo includono Italia Venture I, II e III per incentivare, rispettivamente, gli investimenti a favore delle PMI, delle regioni del Sud e delle grandi imprese. I Piani Individuali di Risparmio (PIR) introdotti nel 2017 esentano i soggetti investitori nelle PMI dalle imposte sulle plusvalenze e sulle imposte di successione, laddove i fondi permangano nei PIR per almeno 5 anni. Le novità del 2019, che hanno accresciuto i rischi e diminuito la liquidità, sono state successivamente superate da riforme volte ad aumentare l'entità degli investimenti (incluse le emissioni di obbligazioni) e hanno raddoppiato la soglia di investimento massimo annuale portandola a 300 000 EUR. È altresì previsto un credito d'imposta quinquennale per le perdite derivanti dagli investimenti effettuati nel 2021.

Fonte: (OECD, 2020^[48])

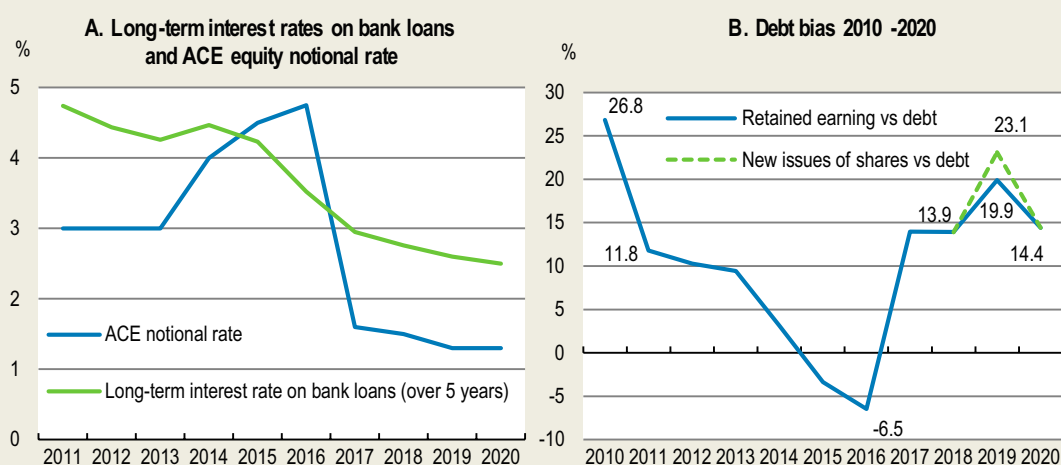
Riquadro 1.7. Agevolazioni fiscali per il capitale d'impresa (ACE): l'esperienza italiana

I meccanismi di agevolazione fiscale per il capitale d'impresa (ACE) riducono il livello di distorsione fiscale che favorisce il debito rispetto al capitale, attraverso l'introduzione di agevolazioni fiscali basate sul patrimonio netto di una società, ad un tasso d'interesse nozionale prestabilito. La riduzione della leva finanziaria può potenzialmente generare un aumento degli investimenti. Lo strumento noto come "ACE" integra gli sforzi volti ad accrescere la disponibilità di capitale di impresa e può favorire il superamento dell'eventuale avversione da parte degli imprenditori ad utilizzare il capitale proprio alla luce della potenziale perdita di controllo.

Nel 2011, l'Italia ha introdotto meccanismi di detassazione per il capitale proprio delle imprese – per l'appunto ACE, ovvero Aiuto alla Crescita Economica. L'agevolazione applicata soltanto al nuovo patrimonio netto accumulato a partire dal 2011 limita così i costi iniziali. Il regime ha subito una serie di iterazioni: la sua generosità è stata aumentata considerevolmente con un tasso nozionale che ha raggiunto il 4,75% nel 2016. Il costo del regime è aumentato di pari passo con l'aumento della generosità dell'agevolazione e dell'importo cumulativo del patrimonio netto soggetto all'ACE. Nel 2017, il tasso nozionale è stato ridotto all'1,6% e la sua applicazione è stata limitata a determinati investimenti. L'ACE è stato poi abrogato nel 2019, per essere sostituito da deduzioni sulle aliquote fiscali regionali. L'iniziativa è stata reintrodotta nel 2020, alla luce delle difficoltà di applicazione del regime sostitutivo. Il tasso nozionale è attualmente pari all'1,3%.

Gli studi condotti sull'efficacia dell'ACE in Italia mostrano come la misura abbia contribuito a correggere la distorsione del debito. (Branzoli and Caiumi, 2020^[49]) stimano che il regime ACE abbia ridotto il rapporto di leva finanziaria di circa 9 punti percentuali nelle imprese manifatturiere solvibili con un rapporto di leva finanziaria pari a circa il 50%, incidendo maggiormente sulle imprese più piccole e più vecchie. Da allora, una costante riduzione del tasso nozionale ne ha presumibilmente diminuito l'impatto sulla leva finanziaria delle imprese. (Zangari, 2020^[46]) stima che la ridotta generosità dell'iniziativa ACE abbia aumentato il costo del capitale di 1,4 punti percentuali tra il 2016 e il 2018, in misura maggiore per le imprese che devono sostenere costi di finanziamento strutturalmente più elevati. Ciononostante, l'ACE contribuisce tuttora a correggere la distorsione del debito (Figura 1.22). La notevole incertezza della *policy* circa la struttura e il tasso previsto potrebbe diminuirne il futuro impatto sugli investimenti.

Figura 1.22. La generosità dell'ACE riduce la distorsione del debito



Nota: La distorsione del debito è ridotta all'interno di un quadro prospettico per le aliquote fiscali effettive. La distorsione del debito è definita come la differenza tra l'aliquota fiscale marginale effettiva per un investimento finanziato con capitale proprio (utili non distribuiti o nuove emissioni di azioni) e l'aliquota fiscale marginale effettiva per un investimento finanziato con debito. La distorsione del debito per il 2019 è calcolata assumendo l'abrogazione temporanea dell'ACE e un regime di tassazione Mini-Ires con una riduzione dei tassi pari all'1,5%. Le aliquote fiscali marginali effettive sono calcolate sul costo medio del capitale tra le varie attività con tassi di ammortamento fiscale (presumibilmente uguali ai tassi di ammortamento economico) pari a 0%, 5%, 10%, 20% e 30%. $\beta = 0.98$. Nessun super ammortamento (2016-2019) e credito d'imposta nel 2020. Per le altre ipotesi e gli altri parametri fiscali, si faccia riferimento al par. 6.1 e alla Tabella 2 del presente Studio. Fonte: (Zangari, 2020^[46])

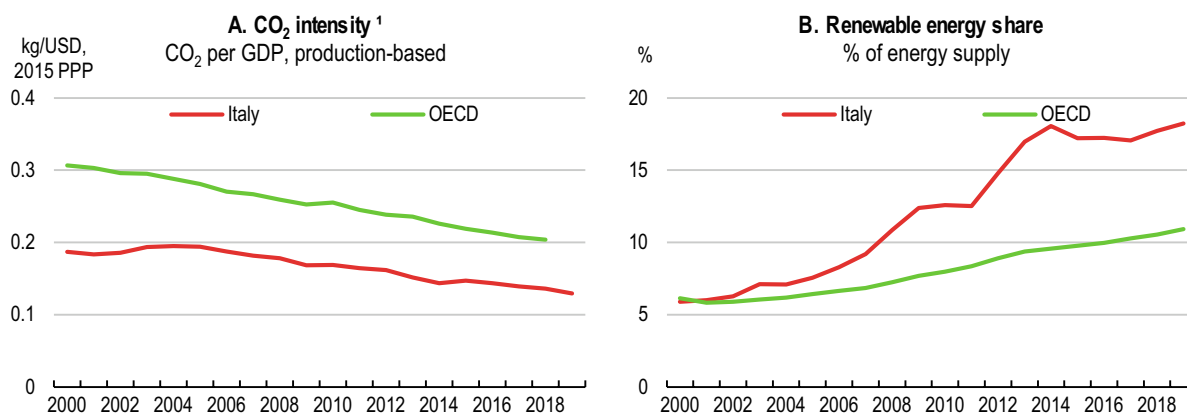
StatLink  <https://stat.link/1bcgrz>

La transizione verde richiede impegni credibili e a lungo termine in relazione al prezzo del carbonio

L'Italia detiene risultati relativamente buoni rispetto ad altri Paesi dell'UE e dell'OCSE in termini di progressi compiuti verso la riduzione delle emissioni di carbonio, anche alla luce dell'elevata quota di rinnovabili nel settore dell'energia (Figura 1.23) e degli alti tassi di riciclo (European Environment Agency, 2019^[50]). Nel marzo 2021, il Paese ha emesso il suo primo Green Bond pari a 8,5 miliardi di EUR, divenendo il quinto emettitore in Europa (Banca d'Italia, 2021^[12]). I settori dell'elettricità, del riscaldamento e dei trasporti rimangono le principali fonti di emissioni di gas serra (Figura 1.24). Il petrolio e il carbone sono stati progressivamente sostituiti dal biodiesel e dal gas naturale, riducendo il livello complessivo di emissioni. Tuttavia, il petrolio e il carbone costituiscono approssimativamente il 40% della fornitura totale di energia. Il Paese dispone di una delle maggiori quote di veicoli passeggeri per abitante in Europa (European Automobile Manufacturers' Association, 2021^[51]), tuttavia solo poco più dello 0,1% è costituito da veicoli elettrici (Anfia, 2020^[52]). Oltre il 60% del patrimonio edilizio del Paese è stato costruito più di 45 anni fa e denota marcati livelli di inefficienza energetica.

Sebbene le aliquote della tassa sul carbonio applicate in Italia siano più alte che in molti altri Paesi (Figura 1.25), l'Italia è comunque in ritardo rispetto ai Paesi in assoluto più performanti. Si rileva, inoltre, una certa disomogeneità ed incoerenza della politica dei prezzi del carbonio: le industrie pagano meno di quanto non paghino le famiglie; e il gasolio è tassato meno della benzina, sebbene incida maggiormente sulla salute (Figura 1.25) (OECD, 2019^[53]); (G20 peer review teams, 2019^[54]). Ad esempio, il prezzo effettivo del carbonio legato all'utilizzo di benzina nei trasporti stradali supera i 300 EUR per tonnellata di CO₂, mentre il prezzo effettivo del carbonio derivante dall'uso di gas naturale da parte di utenti commerciali è inferiore a 8 EUR per tonnellata di CO₂. Ne deriva che gli utenti commerciali hanno scarsi incentivi a ridurre le emissioni e probabilmente rinunciano all'opportunità di farlo, tanto più quando i costi coinvolti sono notevolmente inferiori ai 300 EUR per tonnellata di CO₂ previsti per il prezzo del carbonio utilizzato nei trasporti viari. L'attuale uso dell'energia e alcuni specifici fattori geografici determinano un'elevata esposizione al particolato (Figura 1.25), soprattutto nel Nord del Paese.

Figura 1.23. Progressi nella riduzione delle emissioni di carbonio



Nota: 1. Include le emissioni di CO₂ derivanti dalla combustione di carbone, petrolio, gas naturale e altri combustibili. Prodotto Interno Lordo (PIL) espresso in USD costanti a parità di potere d'acquisto.

Fonte: OCSE (2021), *Green Growth Indicators* (banca dati).

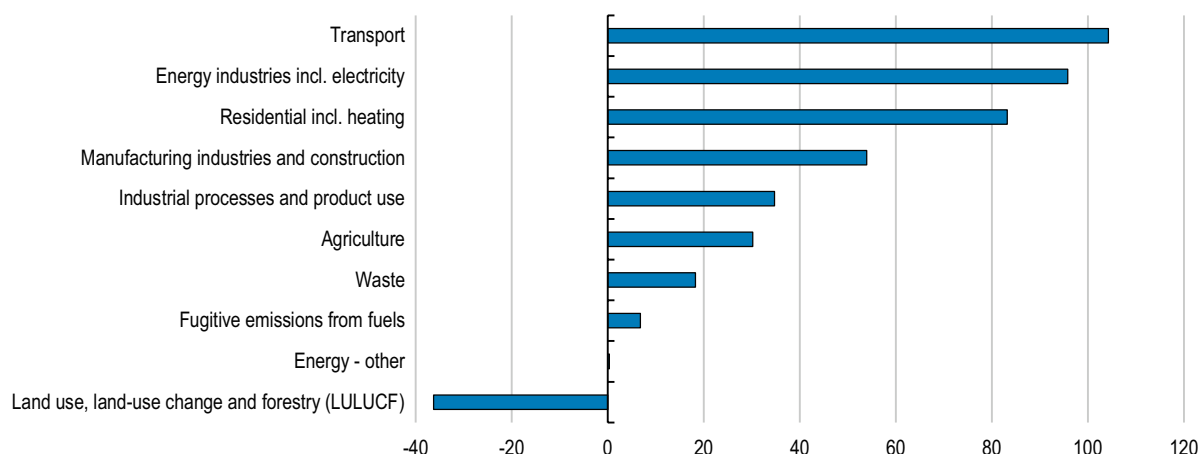
StatLink  <https://stat.link/67xw43>

Il Governo ha reagito al nuovo obiettivo lanciato dall'UE volto a ridurre le emissioni del 55% entro il 2030 concentrandosi sulle principali fonti di emissioni di gas serra nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ovvero:

- **Potenziare il settore dell'energia rinnovabile**, tra cui i comparti dell'eolico, dell'idrogeno verde e della biomassa, nonché le riforme legiferate di recente per ridurre gli ostacoli normativi che impediscono la realizzazione di più celeri investimenti nel settore delle energie rinnovabili. Il Ministero ha annunciato che, nel corso del prossimo decennio, il Paese provvederà all'installazione di altri 65-70 GW di energia rinnovabile, potenziando così gli obiettivi stabiliti nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima del 2019. Si prevede, inoltre, un aumento della capacità di stoccaggio dell'energia elettrica e delle reti di interconnessione al fine di incrementare la generazione di energia rinnovabile.
- **Gestire le emissioni legate ai trasporti**. Gli investimenti destinati all'alta velocità ferroviaria sono cospicui, pari a circa 24 miliardi di EUR. Le agevolazioni previste per l'acquisto di veicoli elettrici sono aumentate con l'introduzione di 0,74 miliardi di EUR di sostegni alle infrastrutture per le stazioni di ricarica. Un tale approccio più olistico trarrebbe vantaggio da una più stretta collaborazione, a livello di singole città, in materia di regolamentazione (come avvenuto in Norvegia e in Austria), nonché con i fornitori di energia (come avvenuto a Stoccolma, Svezia) per ridurre i costi di fornitura delle infrastrutture di ricarica e soddisfare la capacità delle reti locali (Hall and Lutsey, 2020^[55]). Un effetto più incisivo sui comportamenti potrebbe derivare dal coordinamento, a livello locale, dei piani di investimento per i veicoli elettrici, l'alta velocità ferroviaria e gli incentivi a sostegno del trasporto alimentato da energie alternative. È auspicabile, inoltre, considerare l'attuazione di strategie di prezzo legate ai pedaggi. Congiuntamente, tali iniziative potrebbero contribuire a mitigare l'impatto dell'inquinamento atmosferico in alcune delle città più popolate.
- **Migliorare l'efficienza energetica degli edifici**. Sono stati introdotti incentivi pari a 18,5 miliardi di EUR, comprensivi di 4,6 miliardi di EUR a valere sul Fondo complementare, supportati da riforme già legiferate volte a snellire e velocizzare, rispetto al passato le procedure di approvazione delle richieste di ristrutturazione edilizia. Tali permessi potrebbero essere correlati più esplicitamente agli sforzi volti a ridurre il livello di dipendenza dai sistemi di riscaldamento domestico alimentati a gasolio, responsabili fino al 40% delle emissioni di PM10 nelle regioni più colpite. Si contribuirebbe, così, ad affrontare proprio gli elevatissimi livelli di emissioni di particolato a cui gli italiani sono esposti, che determinano gli alti tassi di morte prematura dovuti all'inquinamento atmosferico (G20, 2019).
- **Sostenere l'economia circolare**. L'Italia vanta uno dei massimi tassi di riciclo in Europa, sostenuto da normative efficaci quali il sistema di raccolta dei quattro flussi di rifiuti, il divieto per le microplastiche e il prelievo finanziario imposto ai confezionatori di plastica (Ghisellini and Ulgiati, 2020^[56]); (WWF, 2019^[57]). In tutto il Paese si registrano, tuttavia, nette disparità tra i comuni meglio performanti e quelli che, invece, registrano scarsi risultati, come indicato dall'elevato differenziale nei tassi di raccolta differenziata che, nel 2017, spaziavano dal 73,7% (Veneto) al 21,7% (Sicilia) (Cialani and Mortazavi, 2020^[58]). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stanza 5,3 miliardi di EUR a sostegno dell'economia circolare, di cui 2,1 miliardi di EUR concentrati sul sostegno al miglioramento della gestione dei rifiuti, con particolare attenzione alle infrastrutture. L'iniziativa è in linea con le raccomandazioni pregresse dell'OCSE formulate in occasione di Studi precedenti. Un focus sulle infrastrutture potrebbe aiutare i comuni a sfruttare i crescenti ritorni di scala nella gestione dei rifiuti (Cialani and Mortazavi, 2020^[58]).

Figura 1.24. Trasporti, elettricità e riscaldamento domestico sono le principali fonti di emissioni di gas serra

Emissioni di gas serra per fonte, 2018, milioni di tonnellate di CO₂ equivalente

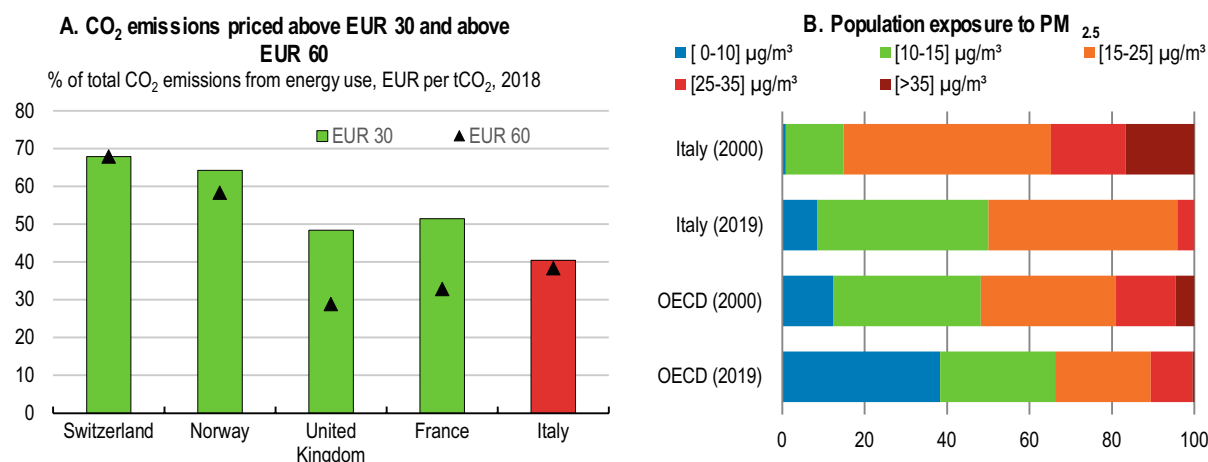


Nota: La voce "industrie energetiche" si riferisce primariamente alle emissioni di gas serra generate dalle centrali di produzione di elettricità. La voce "residenziale e altri usi" riflette principalmente l'incidenza del riscaldamento domestico sulle emissioni di gas serra.

Fonte: OCSE (2021), *Greenhouse gas emissions, Environment* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/5d1r84>

Figura 1.25. Il "carbon pricing" non è ancora ampiamente applicato e il livello di esposizione alle emissioni di particolato rimane elevata



Fonte: OCSE: (2021), *Effective Carbon Rates 2021* (di prossima pubblicazione); OCSE: (2021), *Exposure to air pollution, OECD Environment Statistics* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/e8h64g>

A livello nazionale, stabilire un chiaro obiettivo di prezzo del carbonio abbinato ad uno specifico orizzonte temporale segnalerebbe l'esigenza di assicurare un cambiamento comportamentale, fornendo al contempo il tempo necessario alle famiglie e alle imprese per adattarsi alla transizione. La Germania ha previsto di aumentare da 25 EUR a 55-65 EUR il prezzo di una tonnellata di carbonio tra il 2021 e il 2026 per i settori non regolati dal sistema dell'UE per lo scambio di quote emissione di gas a effetto serra (ETS). A tale riguardo, i Paesi Bassi hanno imposto un prezzo minimo nell'ambito del sistema ETS dell'UE che aumenta progressivamente da 30 EUR a 125-150 EUR per tonnellata tra il 2021 e il 2030 (OECD, 2020^[59]). Stabilire

regolamenti, standard e norme in materia, e comunicarli con chiarezza accrescerà il livello di certezza nel Paese e favorirà i necessari cambiamenti comportamentali.

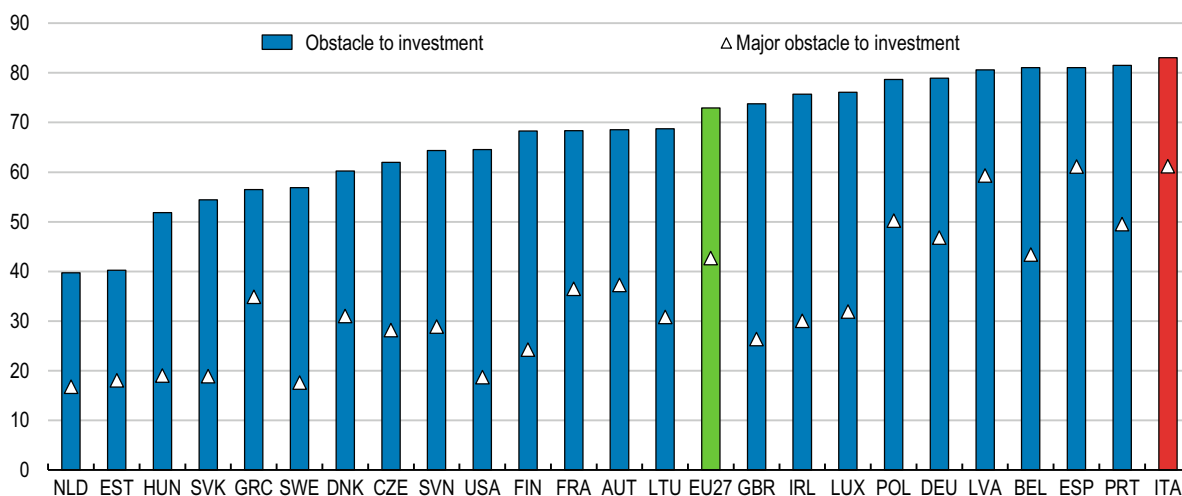
Per garantirsi una credibilità a lungo termine, la transizione verso un prezzo del carbonio più elevato deve gestire esplicitamente i costi di distribuzione e concorrenza ad essa associati. Ciò potrebbe contribuire a ridurre gli altissimi livelli di incertezza che inibiscono gli investimenti volti alla mitigazione delle cause e degli effetti dei cambiamenti climatici (Figura 1.26). Una tassa sul carbonio più elevata probabilmente determinerebbe una diminuzione della relativa domanda e ne accrescerebbe le derivanti entrate, ma colpirebbe altresì le famiglie più svantaggiate (Faiella and Lavecchia, 2021^[60]). A queste ultime, pertanto, occorrerebbe rivolgere delle misure compensative. Alcuni esempi utili:

- La Svezia ha esplicitamente annunciato da subito che i sussidi e le misure fiscali sarebbero stati soggetti, nel tempo, ad un processo di graduale aggiustamento tale da riflettere l'evoluzione dell'aumento del prezzo del carbonio. Tuttavia, il Paese, ha abbinato tale iniziativa all'erogazione di incentivi rivolti, in particolare, alle famiglie a basso reddito. Gli aumenti della tassa sul carbonio (cosiddetta “tassa verde”) nel periodo 2001-2006 sono stati abbinati a tagli delle imposte sul reddito in primis per le famiglie più indigenti, e gli aumenti applicati nel periodo 2007-2013 sono stati abbinati a notevoli riduzioni delle imposte sul lavoro (Ministry of Finance, 2018^[61]).
- In Svizzera, per compensare l'introduzione di una tassa sul carbonio imposta sui combustibili utilizzati per il riscaldamento, due terzi del gettito derivante dalla tassa sul carbonio sono stati destinati alla riduzione delle imposte sul lavoro e un terzo agli investimenti in interventi di efficientamento energetico e adeguamento normativo degli impianti (Office fédéral de l'environnement (Suisse), 2020^[62]).

In riferimento alle entrate derivanti dalle tasse sul carbonio, si potrebbe considerare un passaggio neutrale nel medio termine. Le imprese che attualmente percepiscono sussidi legati all'utilizzo di combustibili potrebbero continuare a percepire sostegni della medesima entità – ma dissociati dall'utilizzo di tecnologie ad alta intensità di carbonio. I sussidi potrebbero poi essere gradualmente revocati nel tempo. Il coordinamento di tale strategia potrebbe essere affidata al nuovo Ministero per la Transizione Ecologica, analogo ai ministeri operanti in materia in Paesi quali Francia, Spagna e Svizzera.

Figura 1.26. L'incertezza del contesto normativo e fiscale costituisce uno dei maggiori ostacoli alla realizzazione di investimenti verdi

2019, % di tutte le imprese



Nota: Percentuale di imprese che indicano l'incertezza del contesto normativo e fiscale quale ostacolo alla realizzazione di investimenti in attività volte a contrastare gli impatti degli eventi climatici e ridurre il livello di emissioni.

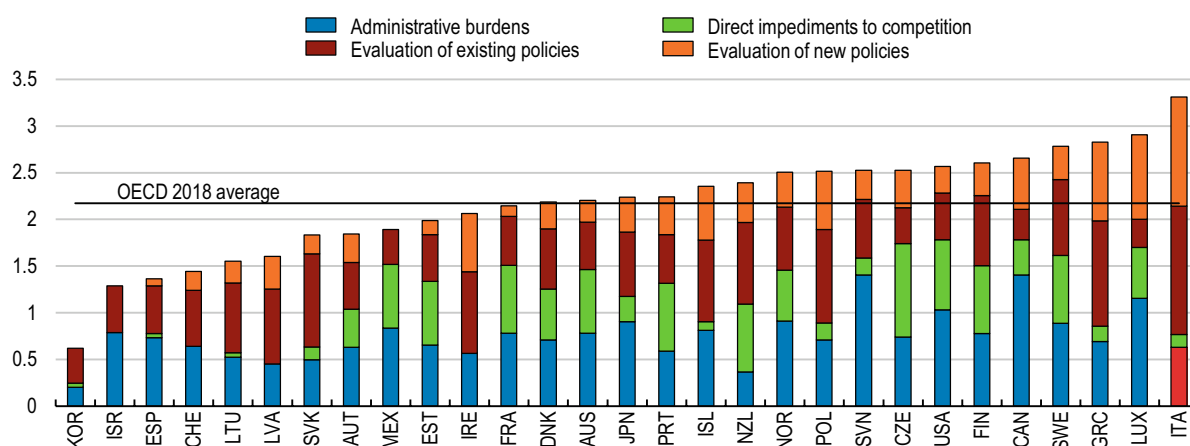
Fonte: Banca europea per gli investimenti (2020), *EIB investment survey*.

StatLink  <https://stat.link/y4cpkf>

Un sostenuto cambiamento comportamentale richiede altresì regolamenti, standard e norme di supporto. Gli standard tecnologici e di *performance* o i divieti su specifici prodotti sono necessari per integrare la politica dei prezzi del carbonio. È fondamentale, tuttavia, che tali normative siano concepite senza aumentare il carico normativo complessivo che le imprese devono affrontare (Berestycki and Dechezleprêtre, 2020^[63]). Le attuali normative italiane in materia ambientale impongono oneri relativamente elevati (Figura 1.27). Le recenti riforme sopra descritte costituiscono un passo avanti nella giusta direzione per snellire e migliorare le normative in materia ambientale.

Figura 1.27. Una migliore progettazione delle normative favorirebbe il raggiungimento dei risultati

Progettazione e valutazione delle politiche ambientali, scala di indice 0-6, dal minimo al massimo rigore ambientale, 2018



Fonte: (Berestycki and Dechezleprêtre, 2020^[63]).

StatLink  <https://stat.link/6fy0kh>

Raccomandazioni pregresse dell'OCSE in materia di cambiamenti climatici

Raccomandazioni pregresse	Azioni intraprese dal 2019
Allineare maggiormente la fiscalità al rispetto ambientale riducendo il divario esistente tra la tassazione imposta sul diesel e quella imposta sulla benzina.	Nessun progresso.
Spostare l'onere fiscale dall'elettricità ai prodotti energetici utilizzati per generarla, con aliquote proporzionate alle emissioni di carbonio e di altri inquinanti associati a ciascun combustibile.	Nessun progresso, sebbene le autorità si siano impegnate ad esaminare i regimi relativi al prezzo del carbonio e i sussidi ad attività dannose per l'ambiente nel contesto della riforma fiscale complessiva e del quadro legislativo europeo.

Per aumentare la produttività occorre superare gli ostacoli normativi e assicurare competenze digitali meglio concertate

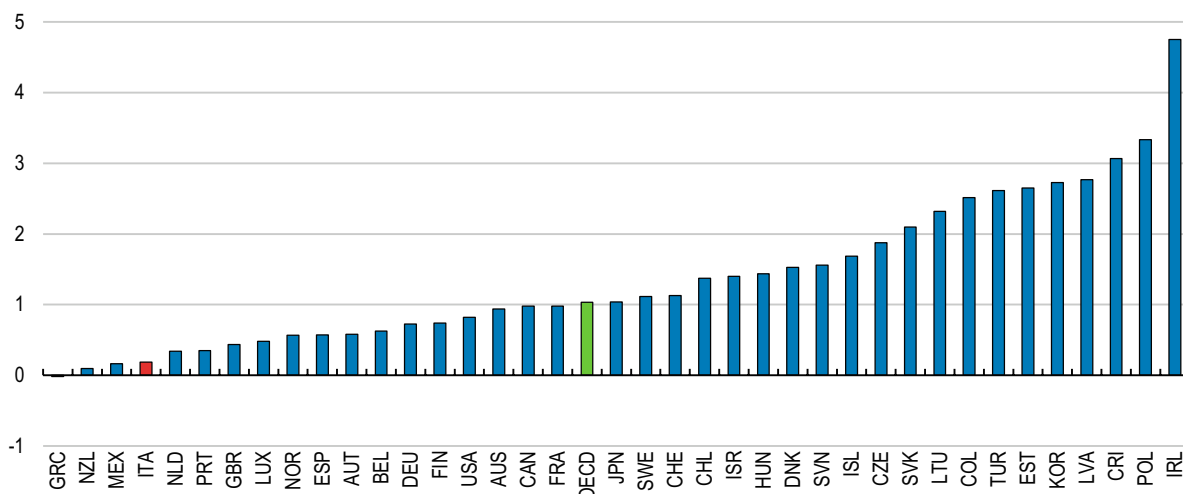
Una debole produttività prevale nel settore dei servizi e appare legata all'eccessiva regolamentazione

La debole *performance* della produttività aggregata dell'Italia (Figura 1.28) si aggiunge agli effetti inibitori della crescita di una società che invecchia e registra bassi tassi di occupazione. La produttività è il principale motore di crescita e benessere nel lungo periodo, consentendo di combinare le risorse in maniera innovativa, piuttosto che basandosi semplicemente su una maggiore accumulazione di capitale e lavoro

soggetti ad economie di scala decrescenti (OECD, 2015^[64]). Gli ampi divari rilevati a livello di reddito pro capite tra i diversi Paesi riflettono in gran parte le rispettive differenze in termini di produttività del lavoro. In presenza di una elevata dispersione della produttività, il ritardo si traduce in salari relativamente bassi e in maggiore disuguaglianza (Andrews, Criscuolo and Gal, 2016^[65]).

Figura 1.28. La crescita della produttività italiana ha registrato ritardi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE negli ultimi due decenni

Tassi di crescita annuali medi 2012-2019, USD per ora lavorata, prezzi costanti 2015 e PPP



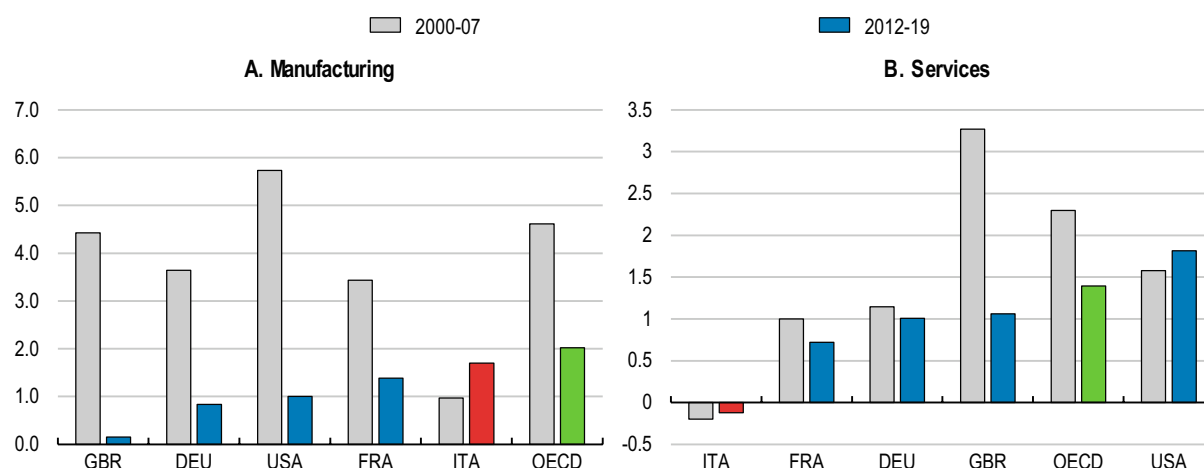
Fonte: Calcoli basati su dati attinti dalla banca dati OCSE in materia di produttività.

StatLink  <https://stat.link/6hxq8c>

Dietro il debole livello di produttività aggregata si celano considerevoli divari esistenti tra i diversi settori industriali, nonché tra le varie imprese e tra le differenti regioni. Gli incrementi di produttività nel settore manifatturiero, ad esempio, dall'inizio degli anni 2010 hanno superato quelli registrati in molti altri Paesi dell'OCSE in Europa (Figura 1.29). I fattori alla base di tale miglioramento includono l'uscita dal mercato delle imprese meno produttive, l'ingresso e la crescita di quelle più produttive, nonché gli aumenti nel settore R&S (Bugamelli et al., 2018^[66]). Gli incrementi di produttività sono stati per lo più guidati da migliorie che hanno interessato le imprese manifatturiere caratterizzate da un livello medio di produttività, piuttosto che da quelle meglio performanti (Lotti and Sette, 2019^[67]). Per contrasto, l'aumento della produttività nel settore dei servizi è rimasta negativa sin dalla crisi del debito sovrano (Figura 1.29), pesando sulla crescita della produttività aggregata (Giordano, Toniolo and Zollino, 2017^[68]); (Bugamelli et al., 2018^[66]). Nel settore dei servizi, l'incremento della produttività ha registrato un certo rallentamento sia per le imprese più profittevoli che per quelle meno produttive in assoluto.

Figura 1.29. La produttività si è ripresa nel settore manifatturiero, ma rimane deficitaria nel settore dei servizi

Valore aggiunto lordo per persona occupata a prezzi costanti, tassi di crescita annuali medi



Nota: Ciascun governo riporta la media non ponderata dei Paesi dell'OCSE disponibili. A causa dell'indisponibilità di dati, la media OCSE esclude Colombia, Messico e Turchia in tutti i grafici.

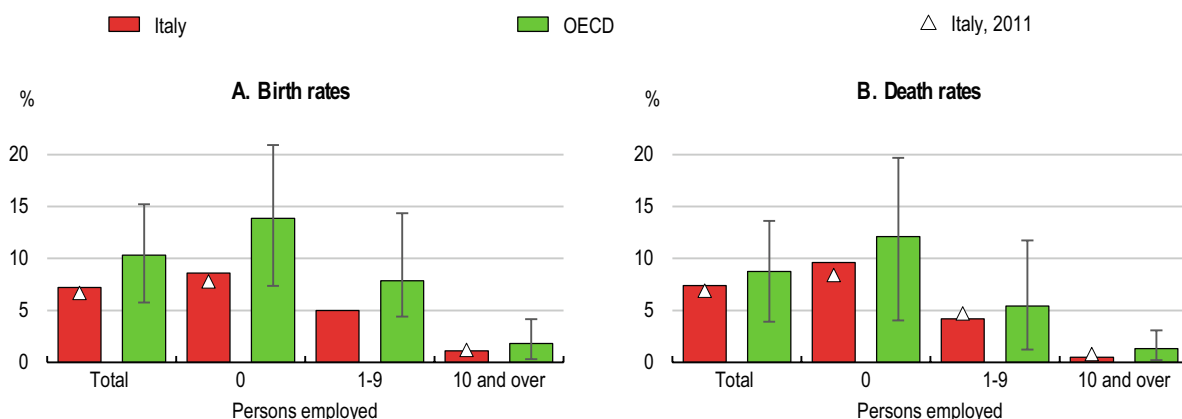
Fonte: Calcoli basati sui dati attinti dalla banca dati dell'OCSE in materia di produttività.

StatLink  <https://stat.link/gv24ak>

Si registra un debole dinamismo nel settore imprenditoriale italiano. Il numero delle imprese costituite nel Paese è inferiore alla media dell'OCSE (Figura 1.30). Una volta costituite, tuttavia, la loro durata è superiore alla media OCSE, sebbene tendano anche a rimanere di piccole dimensioni e ad espandersi molto lentamente (OECD, 2020^[69]). In Italia, inoltre, rimane bassa la percentuale di imprese ad elevato tasso di crescita (OECD, 2020^[48]). La tendenza a rimanere di piccole dimensioni è interconnessa con la capacità di potenziare le relative competenze manageriali, adottare nuove tecnologie e investire in capitale umano (Visco, 2020^[70]). La bassa percentuale di imprese che escono dal mercato limita il ritmo della distribuzione di capitale, riducendone il livello complessivo di produttività. La scarsa percentuale di uscita e costi sommersi potenzialmente elevati nel caso di chiusura possono a loro volta incidere sulla percentuale di nuove imprese che entrano nel mercato, nonché sui loro successivi tassi di crescita (OECD, 2020^[69]).

Figura 1.30. Percentuali di entrata e uscita delle imprese in ritardo rispetto ad altri Paesi

Tassi di nascita e morte di tutte le imprese, 2018 o più recente



Nota: Il tasso di nascita (morte) indica il numero di nascite (morti) di imprese suddiviso per il numero di imprese attive nel periodo di riferimento. Ciascun grafico reca la media OCSE non ponderata in relazione ai dati sui Paesi disponibili. A causa dell'indisponibilità dei relativi dati, la media OCSE esclude Cile, Costa Rica e Stati Uniti nei grafici. I baffi indicano la gamma di Paesi dell'OCSE che si collocano tra il primo e l'ultimo decile.

Fonte: OCSE (2021), *Structural and Demographic Business Statistics* (banca dati).

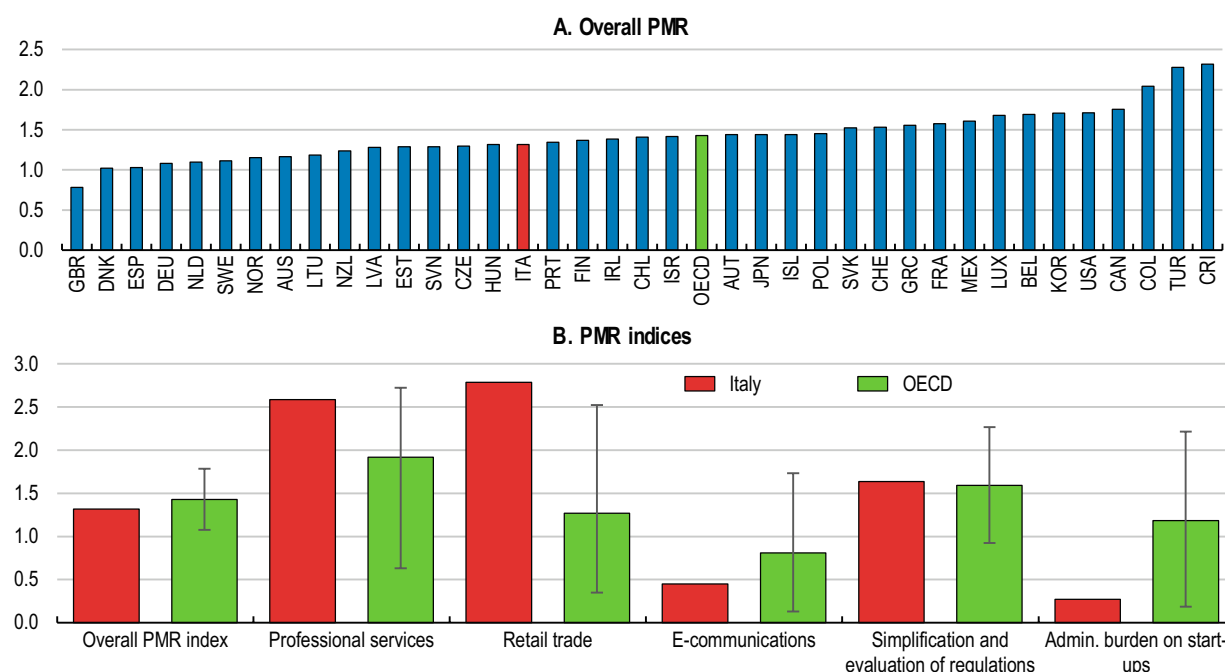
StatLink  <https://stat.link/75b3us>

L'eccesso di regolamentazione incide negativamente sul livello di dinamismo, perché riduce la concorrenza, l'efficienza e la mobilità dei lavoratori tra le varie imprese (Bambalaite, Nicoletti and von Rueden, 2020^[71]). Cresce il divario in termini di produttività tra le imprese leader e quelle in ritardo (Andrews, Criscuolo and Gal, 2016^[65]) così come tra i rispettivi *mark-up* (Thum-Thysen and Canton, 2017^[72]). Minori barriere all'ingresso e processi di uscita più efficaci possono incrementare la produttività consentendo una redistribuzione delle risorse in favore delle imprese e dei settori più promettenti (OECD, 2019^[73]). Numerosi sforzi sono stati intrapresi per semplificare i nuovi regolamenti, sebbene le riforme non abbiano sempre dato priorità alle aree di maggiore impatto, né semplificato l'attuale compendio di regolamenti o modalità di attuazione, come discusso nel Capitolo 2. L'attenzione posta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla concorrenza di breve periodo si concentra sulle principali industrie di rete, che dovrebbero sostenere investimenti più celeri. Anche la concorrenza nei settori dei servizi merita una certa attenzione.

L'Italia ottiene un punteggio relativamente buono nell'indice OCSE in materia di regolamentazione del mercato dei beni, e denota di aver apportato miglioramenti significativi al regime previsto per le imprese *start-up* (Figura 1.31). Le normative, tuttavia, sono stringenti per il commercio al dettaglio, limitando le vendite promozionali e l'apertura di nuovi punti vendita. Le barriere all'ingresso per i servizi professionali sono molto elevate (Figura 1.32), sia in termini quantitativi sia di regolamentazione delle tariffe. L'impulso al dinamismo e alla concorrenza dei servizi online quali Airbnb o Uber è spesso limitato dalle normative di settore – ad esempio, l'obbligo per i conducenti di fare ritorno in un luogo specifico o per i proprietari delle case in affitto di attenersi a procedure complicate. Il tasso di ingresso nei sottosettori dei servizi italiani è inferiore del 30% e 50% rispetto al *benchmark* internazionale (OECD, 2020^[69]). Le professioni regolamentate registrano un tasso di ingresso inferiore a quello delle altre professioni ma salari circa il 9% più alti (Mocetti, Rizzica and Roma, 2019^[74]). Ciò deprime la produttività: (Ciapanna, Mocetti and Notarpietro, 2020^[42]) stimano che la liberalizzazione del settore dei servizi in Italia potrebbe indurre un incremento permanente della produttività totale nel settore dei servizi pari al 4,3% e una riduzione permanente dei relativi *mark-up* pari a 0,7 punti percentuali. (Bambalaite, Nicoletti and von Rueden, 2020^[71]) stimano un aumento di circa 0,3 punti percentuali nel livello di efficienza della distribuzione della forza lavoro se l'Italia allineasse le normative che regolano l'ingresso nel mondo del lavoro italiano al rigore di quelle applicate in Svezia.

Figura 1.31. La regolamentazione del mercato dei beni nel settore dei servizi italiani è in ritardo rispetto ad altre aree

Regolamentazione del mercato dei beni, scala dell'indice 0-6, dalla più favorevole alla meno favorevole alla concorrenza, 2018



Nota: Gli oneri amministrativi per *start-up* includono licenze e permessi. I baffi indicano la gamma di Paesi dell'OCSE che si collocano tra il primo e l'ultimo decile.

Fonte: OCSE (2020), *Product Market Regulation* (banca dati).

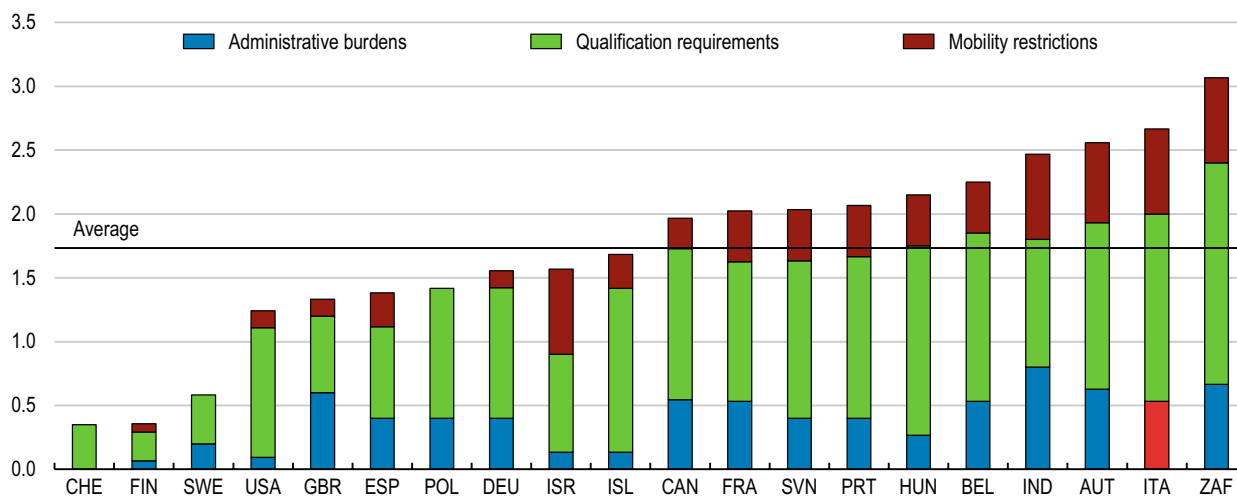
StatLink  <https://stat.link/camj5l>

Per ciò che concerne gli standard qualitativi di beni e servizi, le autorità italiane potrebbero favorire un migliore flusso informativo e sanzionatorio piuttosto che circoscrivere le attività o stabilire gli standard per i professionisti che forniscono tali beni e servizi. Ciò potrebbe includere la sostituzione dei sistemi di licenza con schemi di certificazione meno distorsivi e fare leva sulle piattaforme digitali (Bambalaite, Nicoletti and von Rueden, 2020^[71]).

Un comitato per la produttività (Riquadro 1.8) potrebbe rivelarsi di particolare utilità per identificare e rendere noti i benefici derivanti dalla regolamentazione della concorrenza e da altre riforme di politiche volte a sostenere al meglio la produttività e altri obiettivi strategici. In Italia, il comitato potrebbe occuparsi di rendere noti i progetti e l'attuazione delle riforme e valutare i benefici per la produttività derivanti dalle riforme previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Un comitato potrebbe altresì contribuire a garantire un'attuazione più coerente della legge annuale sulla concorrenza prevista dalla legislazione 2009, con l'intento di rimuovere annualmente gli ostacoli esistenti o accrescere la concorrenza sulla base dei pareri predisposti dalla relativa Autorità Garante. In realtà, la legge è stata attuata solo su scala limitata. Infatti, la proposta formulata nel 2015 è poi stata ridimensionata e approvata nel 2017 (Commissione europea, 2017^[75]). Nel 2021, la presentazione della relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si è concentrata sulle industrie di rete e sugli investimenti, molti dei quali sono stati ricompresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Figura 1.32. Restrizioni molto severe per i servizi professionali

Indicatore delle normative che regolano l'accesso al mondo del lavoro per i servizi professionali



Fonte: Von Rueden, C. and I. Bambalaite (2020), "Measuring occupational entry regulations: A new OECD approach", OECD Economics Department Working Papers, No. 1606, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/296dae6b-en>

StatLink  <https://stat.link/z1s9jn>

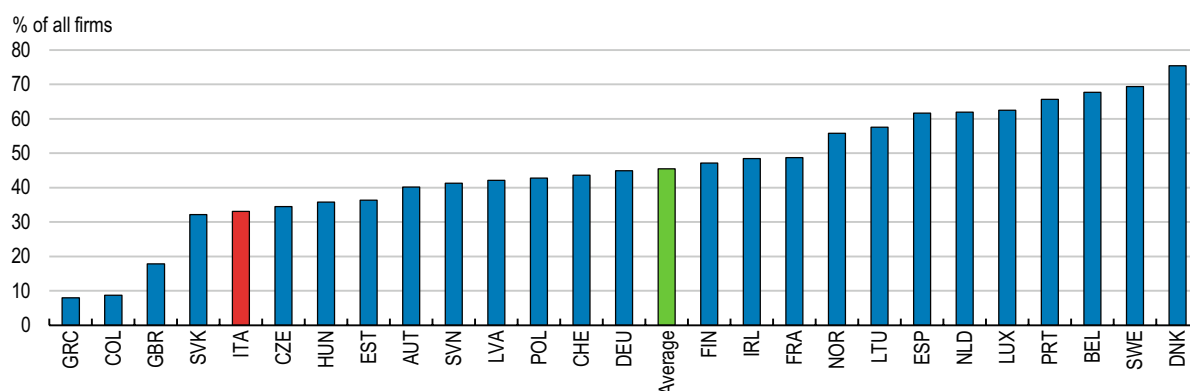
Per incrementare la produttività occorre favorire la digitalizzazione

L'Italia vanta un livello scarso di alfabetizzazione digitale e di adozione di servizi digitali rispetto al resto dei Paesi dell'OCSE. Solo il 44% delle persone tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base, a fronte della media dell'UE pari al 57%. Sostenere una più rapida diffusione della banda larga veloce, attualmente molto limitata (Figura 1.33), potrebbe accelerare il processo di digitalizzazione (Andrews, Nicoletti and Timiliotis, 2018^[76]); (Gal et al., 2019^[77]). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stanziava 6,7 miliardi di EUR per le infrastrutture a banda larga. La nuova strategia per la diffusione della banda larga mira ad assicurare l'accesso a connessioni a 1 Gbps sull'intero territorio nazionale entro il 2026, anticipando gli obiettivi europei fissati per il 2030 (Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale and Ministero dello Sviluppo Economico, 2021^[78]). È importante rilevare che il Piano punta alla semplificazione dei processi di autorizzazione per le infrastrutture e intende riconoscere un ruolo strategico alle infrastrutture fisse e mobili ad altissima velocità. I voucher, inizialmente previsti per le famiglie meno abbienti e successivamente estesi ad altre tipologie di nuclei familiari e alle PMI, sosterranno la migrazione degli utenti alle più veloci connessioni in fibra che stanno ormai soppiantando quelle in rame.

È altresì necessario investire in beni immateriali complementari, quali le competenze tecniche e manageriali, poiché le attuali scarse abilità manageriali limitano l'adozione di tecnologie digitali (Andrews, Nicoletti and Timiliotis, 2018^[76]). Svariati Paesi hanno auspicato una più ampia digitalizzazione delle PMI, attraverso la promozione delle piattaforme digitali. L'Australia, la Corea, il Giappone e la Francia assicurano supporto alle rispettive PMI nel processo di transizione al sistema di vendite online. Inoltre, l'attuale spinta ad accrescere l'uso di servizi di *e-government*, incoraggiato dai cambiamenti comportamentali indotti dalla pandemia da COVID-19, contribuirà a far acquisire una migliore familiarità con i servizi digitali (Figura 1.34 e Riquadro 2.10). La maggiore dimensione della transizione digitale nei processi e nei servizi pubblici rientra nell'ambito degli sforzi volti a migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione italiana (Capitolo 2).

Figura 1.33. Accesso limitato alla banda larga ad alta velocità

Percentuale di imprese con connessione a banda larga ad alta velocità, 2020 o più recente



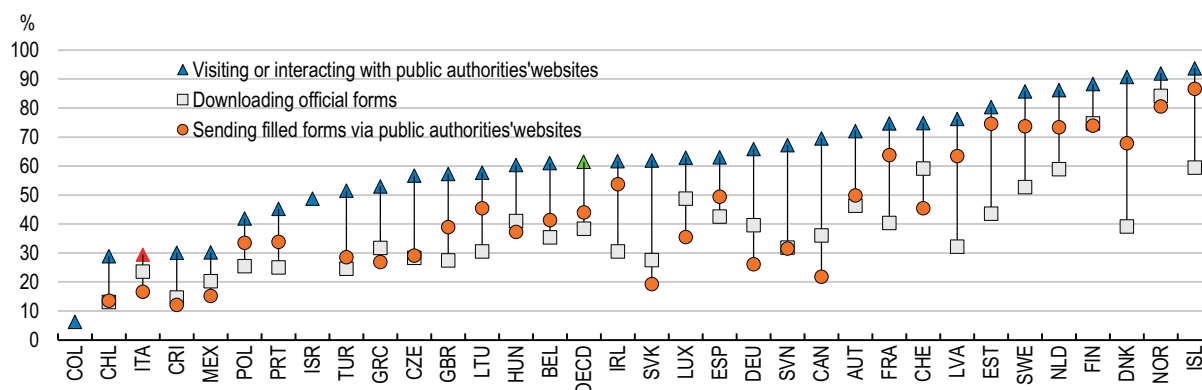
Nota: La banda larga ad alta velocità si riferisce a una connessione a banda larga con velocità pari almeno a 100 Mbit/sec. La media indicata è la media non ponderata dei Paesi dell'OCSE riportati nel Grafico.

Fonte: OCSE (2021), *ICT Access and Usage by Businesses* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/zkyf0j>

Figura 1.34. La fruizione dei servizi di e-government potrebbe essere ampliata

Fruizione dei servizi pubblici digitali da parte di individui, % di individui di età compresa tra 16 e 74 anni, 2020 o più recente



Nota: a causa dell'indisponibilità di dati, la media OCSE non ponderata esclude Australia, Giappone, Corea, Nuova Zelanda e Stati Uniti.

Fonte: OCSE (2021), *ICT Access and Usage by Households and Individuals* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/uth2qa>

Riquadro 1.8. L'esperienza dei Paesi dell'OCSE che si sono avvalsi di comitati finalizzati al monitoraggio della produttività per promuovere le riforme del settore pubblico

Un crescente numero di Paesi dell'OCSE ha sperimentato che l'istituzione di organismi permanenti e ben dotati di risorse, preposti allo sviluppo delle politiche e alla divulgazione dei relativi vantaggi, può accelerare i diversi processi di riforma. Sebbene siano spesso denominati “*Productivity Boards or Commissions*” (ovvero “comitati o commissioni per la produttività”), i governi sovente affidano loro mandati più ad ampio raggio che possono spaziare, ad esempio, dal settore della crescita verde alle molteplici problematiche sociali, nonché all'analisi del ruolo e dell'efficacia del settore pubblico. Tali organismi sono preposti a esaminare le politiche governative e le normative in essere in ambiti ritenuti prioritari, al fine di raccomandare eventuali riforme necessarie. Possono identificare le tendenze, produrre solide evidenze, ed occuparsi della raccolta di dati e della consultazione delle parti interessate. Nel processo, sono in grado di promuovere riforme illustrandone con chiarezza i potenziali benefici – elementi che, solitamente, sono invece resi noti in modo sommario o incerto. Favoriscono, inoltre, un approccio esteso all'intera pubblica amministrazione, contribuendo a superare, in sede di elaborazione delle politiche, la frequente frammentazione dei processi tra le diverse agenzie pubbliche o i molteplici livelli di governo coinvolti. Possono altresì fungere da piattaforma per la condivisione di idee e contribuire a forgiare una visione comune, potenziando così la titolarità nazionale delle riforme, anche tra gli enti governativi incaricati della rispettiva attuazione.

Tre le macro-tipologie in cui rientrano tali enti nei vari Paesi:

1. Organi d'inchiesta indipendenti, quali “*Productivity Commissions*” in Australia e Nuova Zelanda e i comitati per la produttività in Cile. Sono usualmente ben dotati di risorse e caratterizzati da spiccate capacità di analisi e notevole grado di indipendenza. Ricevono mandati di inchiesta e mandati consultivi.
2. Comitati consultivi, quali “*Conseil National de Productivité*” in Francia, o “*Council of Economic Advisers*” negli Stati Uniti, e “*Conseil National de la Productivité*” in Belgio. Tali comitati possono attingere alle competenze di cui sono dotate diverse istituzioni già ben consolidate e prestigiose, senza dover necessariamente sviluppare delle competenze proprie.
3. *Task force ad hoc*, quali i comitati per la produttività istituiti in Norvegia, che possono essere costituiti su mandato temporaneo al fine di procedere alla valutazione di problematiche specifiche.

Le esperienze maturate dai diversi Paesi suggeriscono che solitamente tali enti sono in assoluto più efficaci allorché possono operare in autonomia e sono dotati di solide competenze analitiche, consultive e comunicative. Audit o revisioni occasionali possono contribuire ad assicurare che tali organismi predispongano analisi solide e rilevanti. Laddove siano istituiti in ambito extra-governativo, potranno meglio promuovere quelle riforme che sfidano interessi consolidati e adoperarsi per il raggiungimento di obiettivi politici di lungo termine. Ad esempio, in sede di revisione delle normative, relative a politiche prioritarie, operano a “distanza di sicurezza” dai regolatori. Tali organismi apportano il contributo della loro esperienza attraverso processi di consultazione con i molteplici gruppi interessati, nonché la quantificazione dei costi e dei benefici associati alle politiche e alle normative volte a sostenere la produttività, la concorrenza e la crescita sostenibile, nonché attraverso l'identificazione di approcci alternativi.

L'Italia si è impegnata ad istituire un comitato per la produttività. Recenti Studi economici a cura dell'OCSE sull'Italia (OECD, 2015^[79]) (OECD, 2017^[80]) (OECD, 2019^[53]) hanno raccomandato che tale organo sia incaricato di fornire consulenza al Governo su problematiche relative alla produttività, nonché di promuovere la comprensione pubblica delle riforme e il dialogo con le molteplici parti interessate. Analogamente, nel 2016 il Consiglio europeo ha suggerito a tutti i Paesi dell'area dell'euro di dotarsi di comitati nazionali per la produttività (Consiglio europeo, 2016^[81]).

La struttura complessa e stratificata che caratterizza il Governo italiano suggerisce che il Paese beneficerebbe maggiormente di un organo autonomo dotato di mandato di inchiesta, nonché provvisto di sufficiente potere di indagine, autorevolezza e indipendenza nella comunicazione dei risultati emersi dalle analisi condotte e delle raccomandazioni che ne derivino. Un consiglio di esperti di base in grado di commissionare e supervisionare indagini, avvalendosi delle risorse e degli anelli di raccordo tra l'Ufficio per la semplificazione amministrativa e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), consentirebbe al Paese di evitare di dover istituire un ulteriore ente che operi in parallelo a questi organismi già esistenti. Un tale approccio, analogo a quello adottato in altri Paesi dell'UE, potrebbe rafforzare le capacità di monitorare le tendenze, valutare i potenziali impatti delle opzioni strategiche, costruire consenso in favore delle riforme e incoraggiare le politiche che sostengono maggiormente la produttività, la competitività, la sostenibilità e l'inclusione.

Fonte: (Banks, 2015^[82]); (Renda and Dougherty, 2017^[83]); (Commissione europea, 2019^[84]).

Raccomandazioni pregresse dell'OCSE sull'incremento della produttività, la concorrenza e i processi normativi

Raccomandazioni pregresse	Azioni intraprese dal 2019
Valutare la possibile istituzione di un comitato per la produttività con mandato di fornire consulenza al Governo in merito a questioni relative alla produttività, promuovere la comprensione pubblica delle riforme e impegnarsi nel dialogo con le parti interessate.	Nessun progresso.
Ridurre la quota di partecipazione pubblica, in particolare nel settore dei media televisivi, dei trasporti, dei servizi energetici, e dei servizi pubblici locali.	Il programma di privatizzazione ha registrato scarsi progressi.
Privatizzare e liberalizzare i settori dell'energia e dei trasporti.	La liberalizzazione dei prezzi del gas e dell'elettricità è stata rinviata.
Approvare e attuare interamente la riforma della pubblica amministrazione per aprire i servizi pubblici locali alla concorrenza.	La legislazione è stata approvata sebbene la concorrenza sia sovente limitata. La riforma delle imprese statali locali è in corso ma è stata ritardata.
Garantire che la legislazione sia chiara, priva di ambiguità e sostenuta da una migliore amministrazione pubblica, anche attraverso un uso ridotto di decreti di emergenza.	La regola del "Golden Power" è stata ampliata in termini di gamma dei settori a cui si applica.
Fare un uso quantitativamente e qualitativamente maggiore delle analisi di impatto della regolamentazione, <i>in primis</i> impegnandosi con le parti interessate in processi consultivi ex ante.	Nessun cambiamento.
Completare il quadro per la regolamentazione delle risorse idriche e di altri servizi pubblici locali, garantendo l'indipendenza normativa.	Al momento queste competenze sono in capo ad un regolatore specifico.
Introdurre un presidio di vigilanza nazionale sulle competenze normative regionali (ad esempio: vendita al dettaglio, pianificazione territoriale).	Nessun cambiamento.

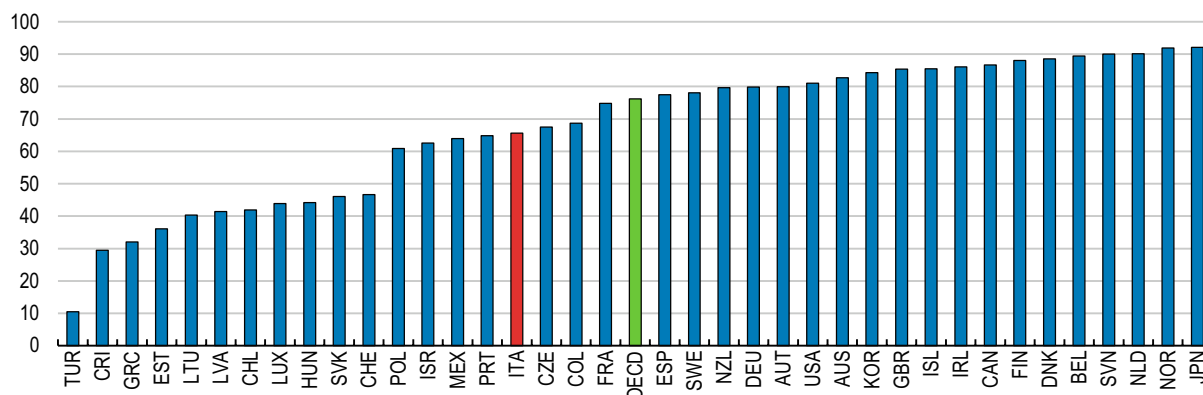
Il previsto codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza dovrebbe essere attuato congiuntamente a misure atte ad accrescerne l'efficienza

Nel 2019 l'Italia ha legiferato alcune riforme ad ampio spettro della legge fallimentare. Tali riforme ricomprendono, ad esempio, procedure di *governance* rafforzate per i dirigenti d'impresa, procedure semplificate di risoluzione extragiudiziale e il ricorso ad un panel specializzato di esperti in materia fallimentare per contribuire alla risoluzione dei casi giudiziari (CERVED, 2020^[85]). Il sistema di allarme rapido dà la priorità all'individuazione precoce delle problematiche correlate ai casi di bancarotta sulla base dei tassi di capitalizzazione e dei risultati finanziari delle imprese, le cui soglie variano a seconda delle dimensioni e dello status giuridico dell'impresa (Orlando and Rodano, 2020^[86]). Le valutazioni sono intraprese su richiesta dell'impresa o a causa di rinvii obbligatori da parte di creditori istituzionali o organi di controllo quali

i revisori. La necessità di intraprendere azioni viene valutata dall'Organismo di Composizione della Crisi d'Impresa (OCRI) della camera di commercio locale. Sono stati introdotti incentivi per gli imprenditori che dichiarano preventivamente eventuali problematiche esistenti. Le riforme dovrebbero favorire una riduzione dei tempi della giustizia, mentre i meccanismi di allarme rapido dovrebbero contribuire a velocizzare l'adozione di misure correttive per le imprese in difficoltà. Simili innovazioni potrebbero auspicabilmente migliorare le percentuali di recupero dei crediti nelle procedure per insolvenza, che in Italia si confermano basse (Figura 1.35). La data di attuazione, inizialmente fissata al 2020, è stata posticipata al settembre 2021 a causa della crisi innescata dall'epidemia da COVID-19.

Figura 1.35. I bassi tassi di recupero possono ostacolare la costituzione di imprese e aumentare i costi delle recessioni

Tasso di recupero, centesimi per dollaro



Nota: Il tasso di recupero è riportato in centesimi di dollaro recuperati dai creditori garantiti attraverso procedure di riorganizzazione, liquidazione o esecuzione del debito (pignoramento o amministrazione controllata). Il valore "OCSE" indica la mediana dei Paesi dell'OCSE.

Fonte: Banca mondiale (2020), *Resolving Insolvency, Doing Business 2020*

StatLink  <https://stat.link/idzq9f>

La semplificazione e la digitalizzazione di alcuni processi contribuirebbero ad evitare il sovraccarico del sistema. (Orlando and Rodano, 2020^[86]) stimano che 13 000 imprese potrebbero essere oggetto di segnalazione all'interno di un sistema di allarme rapido, un aumento pari a quattro volte il numero delle imprese che normalmente verrebbero esaminate in relazione ai rischi di insolvenza. Automatizzare la prioritizzazione dei casi da sottoporre all'esame dei gruppi di esperti aziendali consentirebbe al sistema di operare senza essere sovrastato dalla mole di casi da analizzare. I Paesi Bassi hanno attuato le riforme delle procedure d'insolvenza malgrado l'insorgenza della pandemia, dando così al sistema olandese il tempo necessario per adattarsi prima del prevedibile incremento nel numero di casi di bancarotta determinati dalla crisi innescata dalla pandemia da COVID-19. La trasmissione di linee guida e informative standardizzate e non vincolanti circa le opzioni messe a disposizione delle imprese segnalate nel sistema di allarme rapido prima che queste siano sottoposte a valutazione formale potrebbe favorire un migliore riscontro da parte dei manager d'impresa e consentire loro di agire preventivamente, ovvero prima che sia ritenuto necessario attivare interventi più costosi e complessi.

È necessario migliorare l'efficienza della giustizia civile

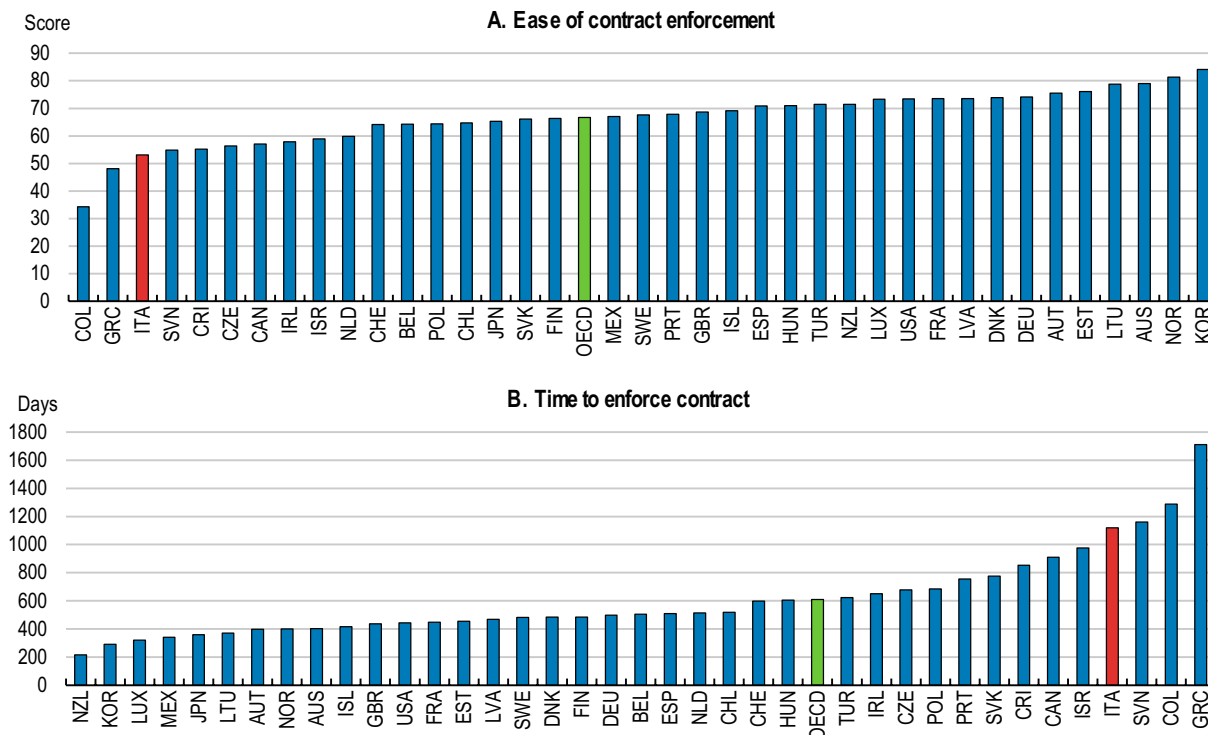
Le riforme del sistema della giustizia civile hanno contribuito ad abbreviare la tempistica delle cause giudiziarie in sede civile da 13 a 11 mesi nel periodo 2014-2019. Nel medesimo periodo i procedimenti pendenti presso i tribunali civili sono diminuiti del 23,7%, e i casi arretrati in corte d'appello e presso i tribunali si sono ridotti, rispettivamente, del 50% e del 43% (Ministero della Giustizia, 2020^[87]). Tuttavia, il sistema stenta tuttora a gestire gli ingenti volumi di arretrati (Consiglio d'Europa, 2020^[88]). Le cause civili e commerciali sono

tuttora caratterizzate da notevoli ritardi e elevati livelli di incertezza (Figura 1.36). Nel 2019 la durata dei procedimenti presso il massimo tribunale italiano (ultimo grado di giudizio) era pari a 1 293 giorni, valore record in Europa la cui media è di 207 giorni (Ministero della Giustizia, 2020^[87]). Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario è fondamentale per accrescere la produttività (OECD, 2019^[53]); (OECD, 2017^[80]); (Ciapanna, Mocetti and Notarpietro, 2020^[42]).

Le autorità propongono un temporaneo potenziamento dell'organico del comparto della giustizia civile per far fronte all'ingente volume di cause arretrate. Lo stanziamento di risorse pari a 2,3 miliardi di EUR a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sembra tuttavia esiguo, ove si consideri l'impatto degli arretrati giudiziari sull'esacerbazione del senso di incertezza, sulla riduzione dei rendimenti e sul calo della produttività. Sarà in media pari annualmente a 0,5 miliardi di EUR il costo necessario per finanziare 8 000 contratti a tempo determinato e i compensi di 1 000 magistrati onorari che assistano i giudici nella redazione delle sentenze per due cicli consecutivi di 2,5 anni ciascuno (Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia, 2020^[89]). Il bilancio annuale complessivo di spesa destinata al personale del sistema giudiziario è pari a 5,5 miliardi di EUR.

All'aumento quantitativo del personale deve altresì accompagnarsi il potenziamento dell'efficacia del relativo rendimento professionale. Il Parlamento sta esaminando una serie di proposte di riforma del sistema della giustizia civile che dovrebbero essere approvate celermente per ridurre al minimo il probabile aumento improvviso di dossier derivanti dal rinvio di controversie legali, nonché il probabile aumento dei casi giudiziari legati alla crisi scatenata dalla pandemia da COVID-19. Il disegno di legge al vaglio del Parlamento ricomprende proposte volte a ridurre la tempistica dei ricorsi, della procedura di esecuzione forzata (che determinerà un'accelerazione delle procedure per insolvenza) e delle norme sulla risoluzione alternativa delle controversie, che sono state oggetto di studi condotti dall'OCSE già in precedenza (OECD, 2019^[53]); (OECD, 2017^[80]). Il disegno di legge prevede, inoltre, la semplificazione delle procedure di compilazione esclusivamente online per ricorsi e pagamenti destinati ai tribunali civili, la riduzione del numero di istanze che richiedono il coinvolgimento di più giudici, nonché una maggiore supervisione della gestione amministrativa assicurata dai giudici, ivi inclusa la loro gestione della tempistica delle procedure (European Commission, 2020^[90]). Una commissione è stata istituita per predisporre una relazione sullo stato attuale della giustizia tributaria e sull'arretrato delle relative cause. L'intervento di tribunali specializzati potrebbe ridurre le probabilità di ricorsi. Una più energica promozione dell'ampia gamma di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, attualmente disponibili in Italia, potrebbe altresì contribuire a ridurre il carico di lavoro nei tribunali e i rispettivi volumi di arretrato.

Figura 1.36. Il sistema giudiziario italiano non in pratica riduce l'efficacia del suo normativo sui diritti di proprietà intellettuale



Nota: L'indicatore sull'applicazione dei contratti misura il tempo e il costo necessari per la risoluzione di una controversia commerciale per il tramite di un tribunale locale di prima istanza e l'indice di qualità dei processi giudiziari, valutando se ciascuna economia abbia adottato un compendio di buone pratiche atte a promuovere la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario interessato. Un punteggio basso indica una maggiore difficoltà a far rispettare i contratti. Gli indici si riferiscono a sondaggi di esperti in città specifiche; nel caso dell'Italia, si tratta di Roma. I dati si riferiscono al periodo 2018-2019. L'ultima fase di raccolta dati è stata completata nel maggio 2019.

Fonte: Banca mondiale (2020), *Resolving Insolvency, Doing Business 2020*

StatLink  <https://stat.link/kfzsv7>

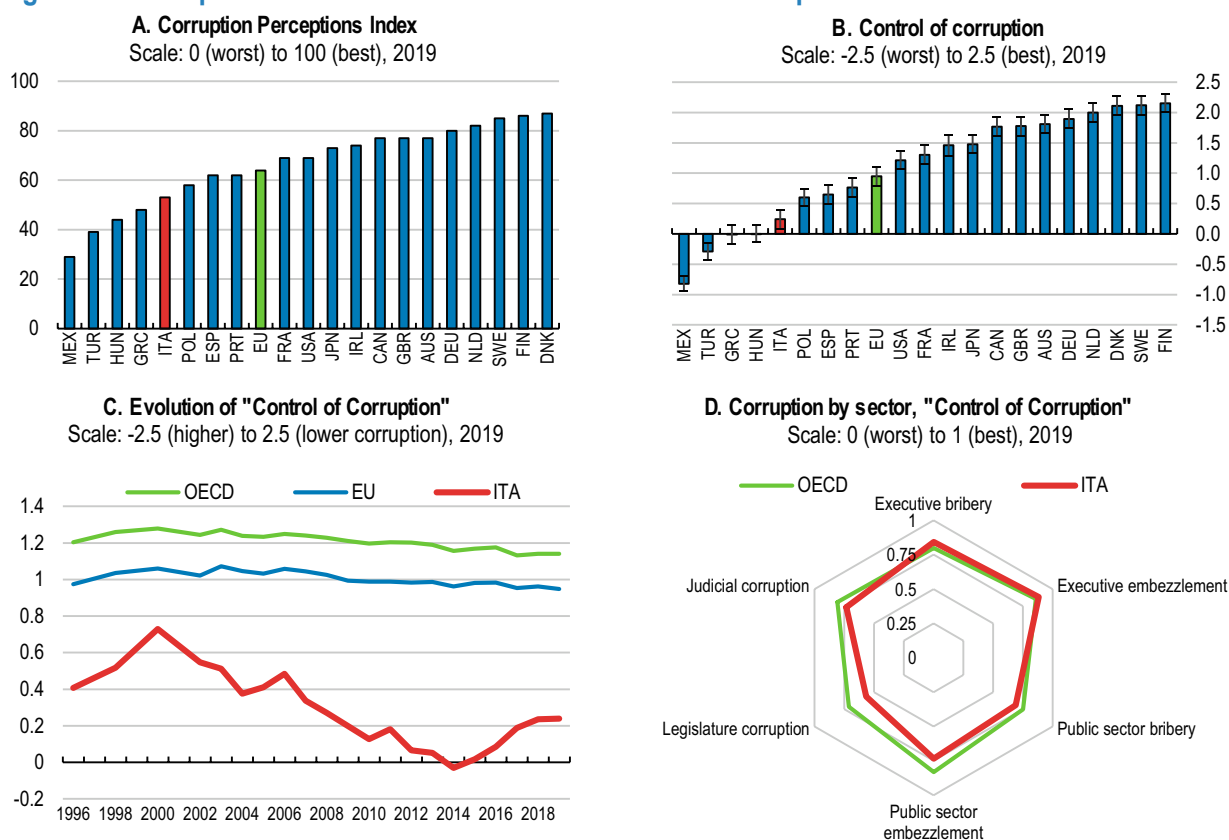
Raccomandazioni pregresse dell'OCSE sulle riforme della giustizia civile e delle leggi fallimentari

Raccomandazioni pregresse (Principali raccomandazioni indicate in grassetto)	Azioni intraprese dal 2019
Snellire ulteriormente il sistema giudiziario, ove opportuno assicurandone un maggior grado di specializzazione; incrementare il ricorso agli strumenti di mediazione; potenziare il monitoraggio delle performance dei tribunali.	Sistemi digitali introdotti in alcune cause civili. È stato incoraggiato il ricorso ai meccanismi di mediazione; tuttavia, il tasso di effettiva applicazione si conferma basso. Sono stati nominati nuovi giudici, che possono essere dislocati con flessibilità laddove le esigenze si rivelino maggiori. Assunzione regolare di 300 giudici e magistrati annualmente.
Completare la riforma del regime di insolvenza.	Il regime di insolvenza sarà attuato a partire da settembre 2021.

Affrontare la questione della corruzione potrebbe aiutare migliorare il clima di fiducia

Il sistema anticorruzione italiano, potenziato per lo più di recente (nel gennaio 2019) con la cosiddetta legge “spazzacorrotti”, ricomprende un regime giuridico rigoroso volto a scoraggiare i trasgressori attraverso lunghe pene detentive, l'estensione del regime alle operazioni sotto copertura e incentivi volti stimolare la collaborazione di testimoni, nonché sanzioni più severe per i fenomeni di corruzione nel settore privato (Maggio, 2020^[91]); (European Commission, 2020^[90]); (United Nations, 2018^[92]). A dispetto di tali sforzi, il livello di corruzione percepito rimane elevato e la fiducia nelle istituzioni si conferma, invece, scarsa (Figura 1.37). Una maggiore enfasi posta su regolamenti più semplici e attuati con maggiore efficacia, come delineato nel Capitolo 2, potrebbe alleggerire la complessità del clima d'impresa, ridimensionare le pressioni esercitate sui funzionari pubblici e ridurre le opportunità di commettere reati di corruzione.

Figura 1.37. La percezione della corruzione è ancora elevata rispetto ad altri Paesi dell'OCSE

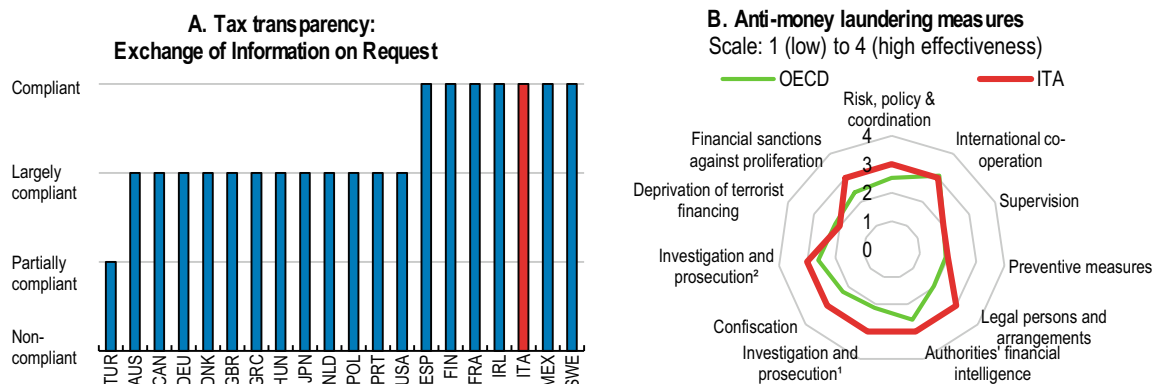


Nota: Il grafico B mostra la stima puntuale e il margine di errore. Il grafico D mostra i sotto-componenti settoriali dell'indicatore "Controllo anticorruzione" del *Varieties of Democracy Project*.

Fonte: Grafico A: *Transparency International*; Grafici B e C: *World Bank, Worldwide Governance Indicators*; Grafico D: *Varieties of Democracy Institute; University of Notre Dame*.

StatLink  <https://stat.link/hnqfqv>

Figura 1.38. L'Italia ha contrastato efficacemente il riciclaggio di denaro



Nota: il grafico A riassume la valutazione complessiva sullo scambio di informazioni nella prassi di *peer review* del *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Le *peer review* valutano la capacità delle giurisdizioni di garantire la trasparenza delle persone giuridiche e dei loro dispositivi e negozi giuridici e di cooperare con altre amministrazioni fiscali in conformità con lo standard concordato a livello internazionale. La Figura illustra i risultati del primo round; un secondo round è attualmente in corso. Il grafico B illustra le valutazioni delle *peer review* GAFI (FATF) di ciascun membro, al fine di stimare i livelli di attuazione delle Raccomandazioni GAFI (FATF). Le valutazioni riflettono il grado di efficacia delle misure intraprese da un Paese rispetto ai cosiddetti "risultati immediati" in 11 campi tematici. Il campo "Indagine e perseguimento legale¹" si riferisce al riciclaggio di denaro. "Indagine e perseguimento legale²" si riferisce al finanziamento del terrorismo.

Fonte: Calcoli del Segretariato dell'OCSE basati sulla documentazione del *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*; OCSE; Financial Action Task Force (FATF);

StatLink  <https://stat.link/uhv27x>

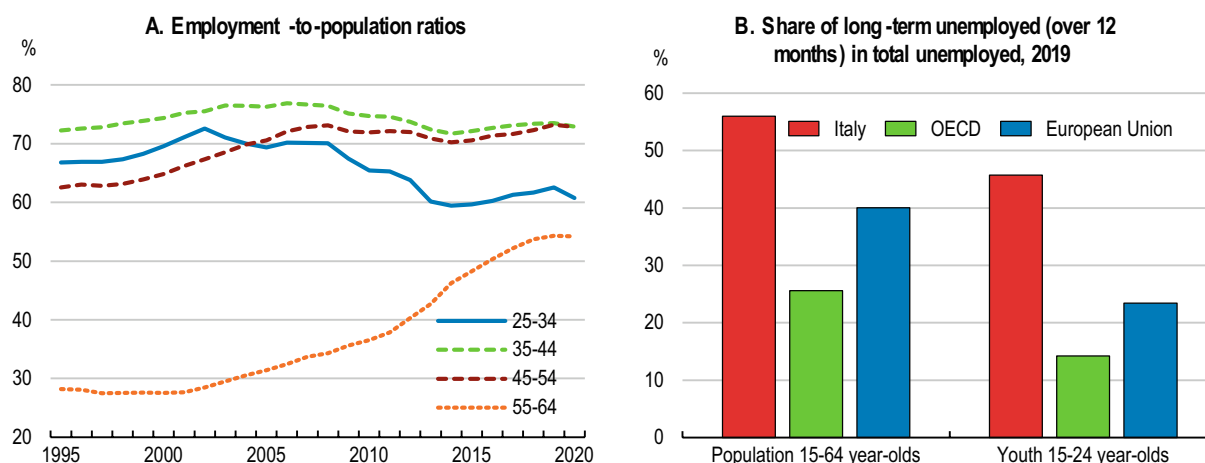
Per migliorare il grado di corruzione percepita, occorre potenziare il controllo sull'integrità e sulla trasparenza dei potenti funzionari pubblici di alto rango, quali politici e magistrati (Cantone and Caringella, 2017^[93]); (Carelli, 2019^[94]). Il quadro giuridico relativo alle dinamiche di "lobbying" è frammentato, opaco e incapace di affrontare i rischi legati ai conflitti di interessi associati al finanziamento dei partiti privati. I limiti dell'autoregolamentazione dei magistrati sono stati dimostrati nel 2019; è ora necessario intraprendere degli sforzi atti a migliorare gli standard di integrità e i presidi di trasparenza all'interno del loro organismo di *governance*. Una regolamentazione più rigorosa sulla partecipazione dei magistrati alla sfera politica contribuirebbe a salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità, reali e percepite, della magistratura (European Commission, 2020^[90]); (Carelli, 2019^[94]). È necessario, inoltre, istituire sistemi di dichiarazione e verifica patrimoniale applicabili agli alti funzionari pubblici (United Nations, 2018^[92]).

Si accoglie di buon grado l'istituzione di una vigilanza collaborativa anticorruzione ad ampio spettro all'inizio del 2021. L'efficacia dipenderà dalla capacità di convertire le raccomandazioni in azione. Presieduto dalla Magistratura e dal Governatore della Banca d'Italia, un panel di esperti accademici multidisciplinari prenderà in esame le questioni sollevate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quali: i) la qualità della regolamentazione dei contratti pubblici; ii) la semplificazione delle norme e delle procedure; iii) la qualità dei controlli amministrativi e contabili; iv) l'uso delle tecnologie digitali per ridurre i fenomeni di corruzione; v) le carenze normative in materia di "lobbying"; e vi) i conflitti di interesse (Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia, 2020^[89]).

Incrementare l'occupazione, in particolare per le donne e i giovani

La componente occupazionale della crescita deve aumentare per poter affrontare in maniera sostenibile i bassi livelli di occupazione e gli alti tassi di disoccupazione di lunga durata (Figura 1.39). La principale strategia occupazionale del Governo è stata volta a ridurre temporaneamente il costo del lavoro per le imprese. Al fine di assicurare sostegno al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Governo ha ridotto i contributi previdenziali per un periodo compreso tra 18 e 36 mesi affinché le imprese mantengano o assumano lavoratori nelle regioni del Sud, e ha altresì assicurato il sostegno alle nuove assunzioni permanenti di giovani e di donne in tutto il Paese per il periodo 2021-2023. Il Governo ha inoltre reso permanente un credito d'imposta annuale sul reddito da lavoro pari a un massimo di 1 200 EUR, contribuendo a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro di circa 2 punti percentuali.

Figura 1.39. L'accesso al mondo del lavoro è profondamente disomogeneo e la disoccupazione è persistente



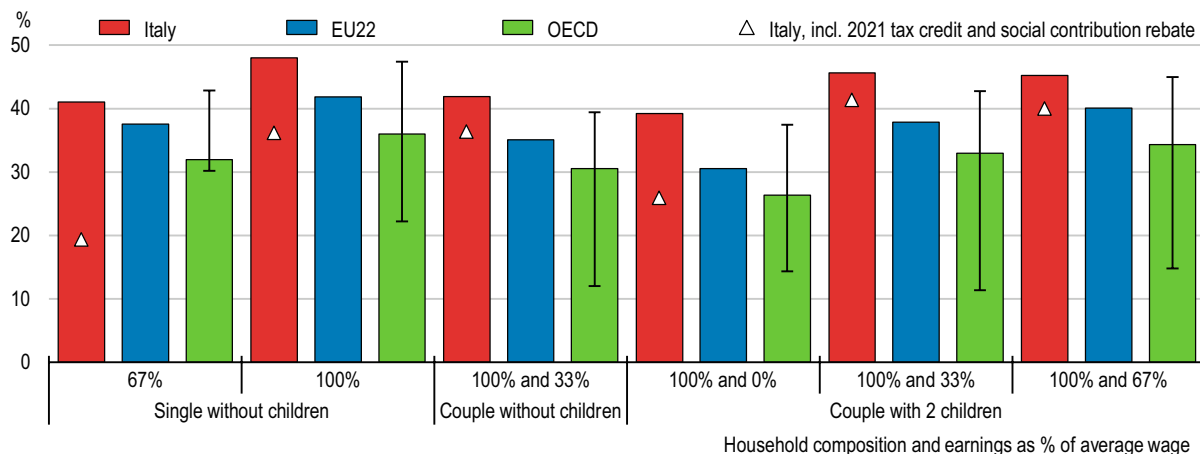
Fonte: ISTAT; OCSE (2021), *Labour Force Statistics* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/tcql67>

I recenti tagli temporanei ai contributi previdenziali fanno una gradita breccia nel grande cuneo fiscale sul reddito da lavoro dell'Italia che, tra i Paesi dell'OCSE, si colloca al quinto posto in materia. I tagli ai contributi previdenziali dovrebbero contribuire a ridurre il cuneo fiscale per le categorie di lavoratori interessate dall'iniziativa e ad accrescerne le prospettive occupazionali (Figura 1.40). Positive le recenti evidenze sull'impatto dei crediti in caso di assunzione in Italia: (Sestito and Viviano, 2018^[95]) ritengono che una misura del 2015 abbia sostenuto il 20% dei nuovi posti di lavoro creati nella prima metà del 2015, mentre (Brunetti et al., 2020^[96]) hanno rilevato che gli incentivi all'occupazione introdotti nel 2017 hanno prodotto un aumento delle nuove assunzioni, rispettivamente pari al 6,5% nel settore dell'industria e al 4% nel settore dei servizi. Anche in Francia, l'introduzione di crediti per le assunzioni ha dato prova di efficacia con la creazione di nuovi posti di lavoro in parallelo alla progressiva ripresa dell'economia; (Cahuc, Carcillo and Le Barbanchon, 2019^[97]) hanno rilevato effetti particolarmente positivi per i lavoratori a basso salario nel 2009; e (Martin and Rathelot, 2021^[98]) e (Dares, 2021^[99]) hanno riscontrato un impatto positivo sull'occupazione giovanile a seguito delle misure introdotte in risposta alla pandemia da COVID-19. In Francia, tuttavia, l'evidenza dell'impatto a lungo termine dei crediti in caso di assunzione suggerisce una minore probabilità di sostenere nuovi posti di lavoro se mantenuti su base permanente (Cahuc, Carcillo and Le Barbanchon, 2019^[97]).

Figura 1.40. Per i lavoratori che beneficiano delle recenti riforme italiane i livelli di cuneo fiscale sul reddito sono ora vicini alla media dell'UE

Cuneo fiscale medio sul lavoro, 2019



Nota: "Italia incl. credito d'imposta e riduzione dei suoi contributi sociali 2021" si riferisce solo ai dipendenti ammissibili a tali misure, e non costituisce valore a livello di forza lavoro. Le medie UE22 e OCSE sono medie non ponderate. I baffi indicano la gamma tra il primo e l'ultimo decile dei Paesi dell'OCSE. "Italia 2021" simula l'effetto del credito d'imposta per i dipendenti e la riduzione annua fino a 6 000 EUR sui contributi previdenziali per i datori di lavoro che assumono donne, giovani lavoratori di età inferiore a 35 anni e lavoratori nelle regioni meridionali, come previsto dal PNRR. Il cuneo fiscale sul lavoro indica la differenza tra la retribuzione netta di un dipendente e il costo totale del lavoro di quel dipendente per il suo datore di lavoro, rispetto al costo totale del lavoro. Ciò include i pagamenti dell'imposta sul reddito da lavoro del dipendente e del datore di lavoro e i crediti d'imposta, nonché i contributi per la sicurezza sociale. Si tiene conto del tipo di nucleo familiare e salario del dipendente, espresso in relazione al salario medio del Paese. Fonte: OCSE, *Tax Database* (banca dati); Ministero Economia e Finanze, e calcoli dell'OCSE per il 2021.

StatLink  <https://stat.link/6jdec9>

La riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro attraverso una diminuzione dei contributi di sicurezza sociale o un sistema di imposta sul reddito personale "rivisto" potrebbe sostenere livelli maggiori di partecipazione e di occupazione, piuttosto che il ricorso a crediti di imposta legati alle assunzioni. Le soglie di ammissibilità per molti crediti d'imposta, indennità e trasferimenti, si riducono bruscamente generando elevate aliquote marginali effettive e disincentivi all'occupazione, in particolare per i lavoratori a basso reddito (UPB, 2021^[100]). Una riduzione più graduale degli incentivi sul lavoro all'aumentare dei redditi migliorerebbe l'equità e incentiverebbe i percettori di redditi bassi ad accrescere il loro sforzo lavorativo e a guadagnare di più (OECD, 2019^[53]).

Il beneficio fiscale mensile pari a 100 EUR introdotto nel 2021 è disponibile sotto forma di credito d'imposta e presenta un profilo di imposta marginale effettiva molto più morbido rispetto al regime precedente. Sono state stanziare risorse pari a 7 miliardi di EUR (0,4% del PIL) a partire dal 2023 per il proposto assegno unico per i figli, che ricomprenderà una serie di incentivi e sarà erogabile sotto forma credito d'imposta, incrementando ulteriormente il numero di lavoratori che ne beneficeranno. Per quanto ancora in fase di elaborazione, lo schema mirerà ad evitare bruschi salti nelle aliquote marginali effettive. È stato proposto un meccanismo di aggiustamento temporaneo in attesa dell'introduzione dello schema formale nel 2022. Poiché molti di questi incentivi sono valutati sulla base dei redditi familiari, essi possono generare elevate aliquote marginali effettive per i secondi percettori di reddito, scoraggiandone l'ingresso nella forza lavoro. In molti dei sistemi fiscali dell'area dell'OCSE, nella maggior parte dei regimi salariali, al secondo percettore di reddito è imposta un'aliquota fiscale effettiva inferiore a quella del primo percettore.

Affrontare le criticità delle politiche di sostegno sociale potrebbe aumentare ulteriormente la partecipazione delle donne alla forza lavoro. Per le donne che si affacciano per la prima volta al mondo del lavoro, la genitorialità è un fattore di primaria importanza, che condiziona la decisione di entrarvi o meno. Nel 2020, il 70% delle donne tra i 25 e i 49 anni senza figli aveva un'occupazione, rispetto al 55% nella medesima fascia d'età con almeno un figlio di età inferiore ai 6 anni. Il fenomeno a sua volta è dovuto alla mancanza o alla limitata disponibilità di politiche sociali che garantiscano servizi per la prima infanzia o per gli anziani,

carezza particolarmente sentita nel Sud Italia (ISTAT, 2020^[101]); (Ferragina, 2020^[102]). Per accelerare e migliorare la diffusione dei servizi per la prima infanzia, le autorità dovrebbero espandere il numero di strutture disponibili, monitorando e pubblicando informative coerenti sulla rispettiva qualità, come indicato nel Capitolo 2. Per favorire l'accesso a strutture di qualità, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza propone di aumentare la spesa per l'educazione e la cura della prima infanzia di ulteriori 4,6 miliardi di EUR.

Sarebbe opportuno prendere in maggiore considerazione altri modi per ridurre il costo della componente non salariale del lavoro. Sebbene il temporaneo divieto di licenziamento nel corso della crisi innescata dalla pandemia da COVID-19 fosse volto ad assicurare una maggiore protezione salariale dei lavoratori, l'evidenza suggerisce che costi di licenziamento più bassi possono effettivamente stimolare l'occupazione. Le riforme del "Jobs Act" hanno introdotto una nuova forma contrattuale che ha ridotto l'incertezza sui potenziali costi di licenziamento per le aziende con più di 15 dipendenti. Tale tipologia contrattuale ha prodotto un cambiamento durevole nella propensione di questa tipologia di imprese a stipulare contratti permanenti (Sestito and Viviano, 2018^[103]); (Pigini and Staffolani, 2021^[104]). Al contrario, le imprese più piccole, che non potevano usufruire di tale opportunità, tendevano a ricorrere a contratti di lavoro interinali in assenza di generosi contributi previdenziali (Sestito and Viviano, 2018^[103]).

Una forza lavoro altamente qualificata è esposta a minori rischi di disoccupazione nel lungo periodo, e potenzia la capacità di crescita e innovazione delle imprese. L'Italia registra elevati tassi di abbandono scolastico e scarsi risultati educativi tra i giovani; simili problematiche sono più acute al Sud, dove inferiore è la qualità dell'istruzione (OECD, 2019^[53]). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stanziava risorse aggiuntive per le scuole: gli sforzi dovrebbero concentrarsi sulla modernizzazione delle infrastrutture, oltre a sostenere la formazione e la motivazione dei docenti (Visco, 2020^[70]). Una particolare attenzione andrebbe riservata alle competenze in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM). La recente iniziativa di assunzione di 3 000 docenti adeguatamente qualificati per l'insegnamento delle materie STEM, che avrà inizio a settembre 2021, costituisce un passo avanti nella giusta direzione. Le riforme del programma tecnico-professionale devono essere più ambiziose, alla luce del loro efficace contributo nell'aiutare i giovani a trovare lavoro.

Rendere più efficaci le opportunità di accesso all'apprendimento per gli adulti

Anche la forza lavoro esistente necessita di un sostegno urgente per l'aggiornamento delle proprie competenze. L'OCSE ritiene che in Italia il 15,2% dei lavori sia esposto ad un alto rischio di automazione, e un ulteriore 35,5% potrebbe subire cambiamenti significativi nelle relative modalità esecutive (Nedelkoska and Quintini, 2018^[105]). Bassi i livelli delle competenze rilevate tra gli adulti (Figura 1.41): soltanto il 25% degli adulti italiani prende parte ad attività di formazione professionale, pari a poco più della metà della media OCSE. La spesa per la formazione è diminuita come quota del PIL. Sebbene sia ora in linea con la media OCSE, la spesa aggregata per disoccupato è tra le più basse dell'area dell'OCSE (Figura 1.41). Nel contesto di un bilancio limitato, urge una strategia volta, in primo luogo, a migliorare, e in secondo luogo ad aumentare, le risorse destinate alle attività di formazione.

Figura 1.41. La spesa per le politiche attive del mercato del lavoro è aumentata, tuttavia l'alto livello di disoccupazione e il deficit di competenze richiedono uno sforzo maggiore

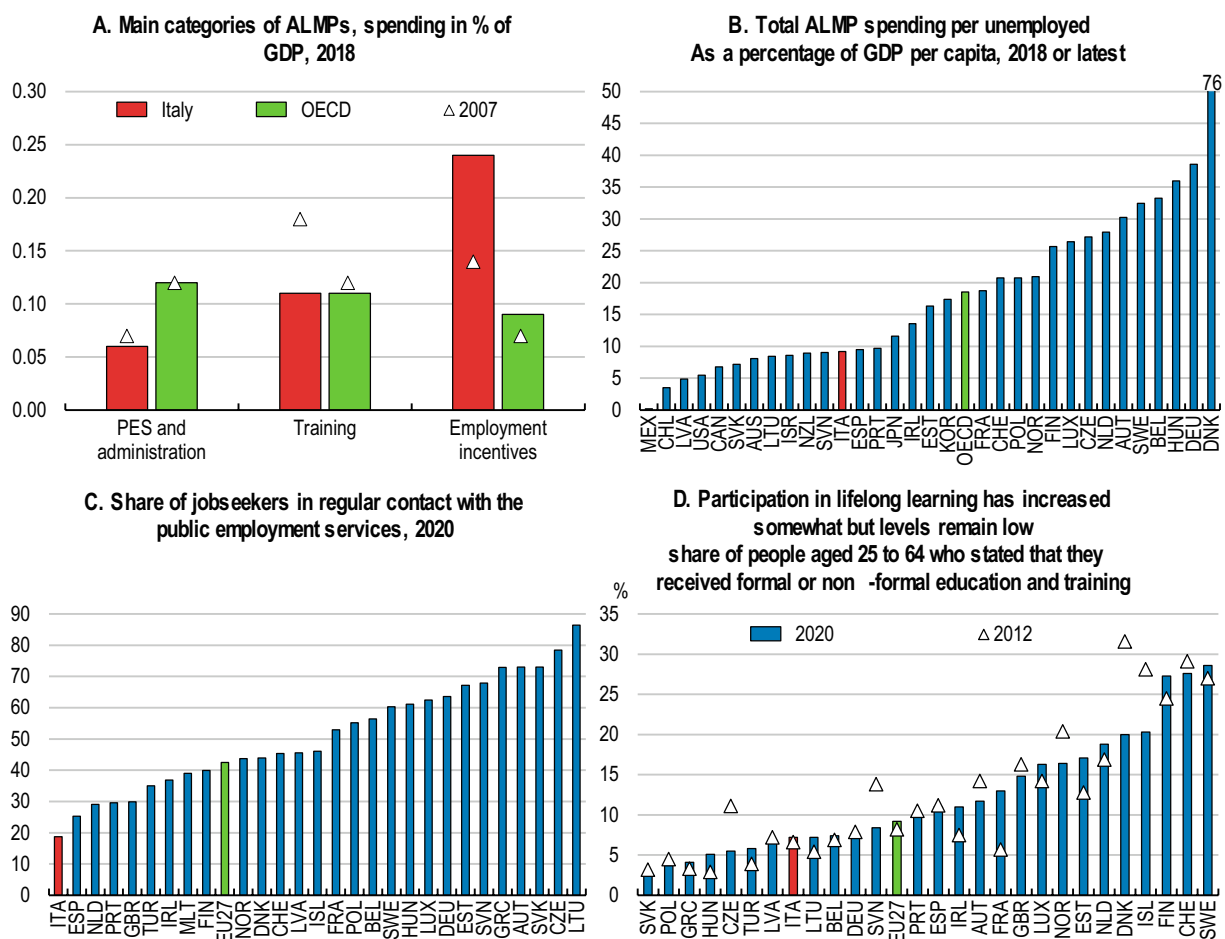
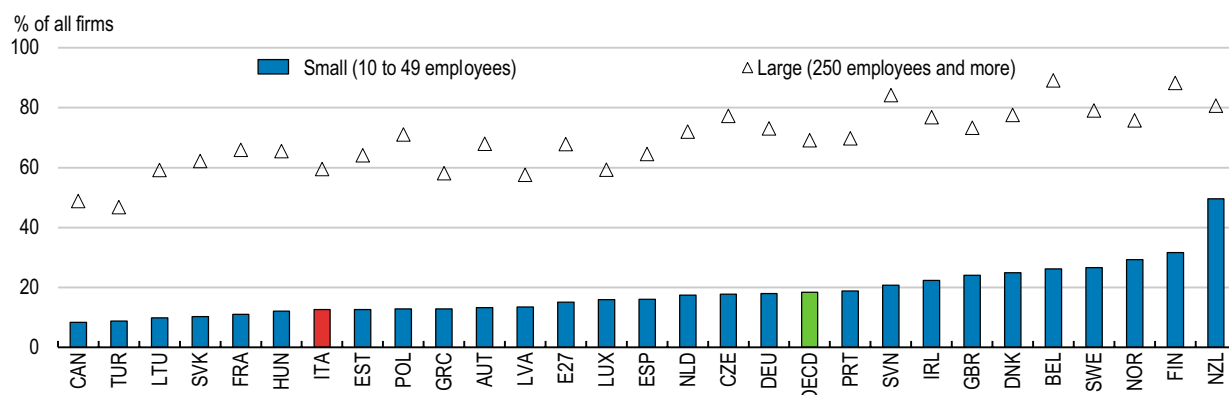


Figura 1.42. Le aziende non erogano ai propri dipendenti una formazione digitale adeguata

Percentuale di imprese che erogano formazione TIC ai propri dipendenti, per dimensione, 2020 o più recente



Nota: Aziende con almeno 10 dipendenti che hanno fornito qualsiasi tipo di formazione per sviluppare le competenze TIC dei loro dipendenti negli ultimi 12 mesi. La media OCSE ricomprende i Paesi riportati nel grafico.

Fonte: OCSE (2020), *ICT Access and Usage by Businesses* (banca dati).

StatLink  <https://stat.link/ahnyg5>

Le parti sociali responsabili della gestione dei fondi per la formazione potrebbero concedere alle PMI dei tassi di rimborso più elevati, rimborsi più rapidi e procedure di applicazione semplificate (OECD, 2021_[107]). Una maggiore attenzione rivolta alla formazione manageriale potrebbe contribuire a migliorare le pratiche di investimento e di assunzione nelle PMI (Visco, 2020_[70]). Per coadiuvare la riduzione dei costi di formazione sostenuti dalle imprese, con la Legge di Bilancio 2020 il Governo ha istituito il “Fondo nuovo competenze”, che prevede una compensazione per il tempo sottratto alle imprese dalle attività di formazione a cui partecipano i lavoratori, con ulteriori 2 miliardi di EUR proposti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Sebbene tali costi siano molto significativi per le imprese più piccole, non è chiaro se queste saranno in grado di fruirne (OECD, 2021_[107]). L'accantonamento di un sottogruppo di fondi specifici per le PMI, assegnati in base al principio “primo arrivato, primo servito”, unitamente a procedure di domanda semplificate, potrebbe agevolare l'accesso a tali fondi da parte delle micro e piccole imprese. La consapevolezza delle PMI circa gli strumenti messi a disposizione dal Governo per supportarle nella pianificazione ed attuazione delle attività di formazione dei lavoratori può essere stimolata attraverso la partecipazione a reti e attività di *coaching* (OECD, 2021_[107]).

Occorre gestire meglio i servizi pubblici per l'impiego

Per i disoccupati, i servizi pubblici per l'impiego rappresentano un importante canale di potenziale formazione e collocamento. In Italia, questi servizi sono stati penalizzati da strutture organizzative poco chiare, forti variazioni in termini di *performance* regionale e scarsi livelli di finanziamento. Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le autorità hanno proposto un nuovo programma nazionale (“GOL” – Garanzia di Occupabilità per i Lavoratori) per i disoccupati e gli occupati in aziende in fase di ristrutturazione o di fallimento (“in transizione”). Il programma è volto a migliorare la profilazione e la selezione delle attività di formazione rilevanti ai fini delle opportunità di lavoro: fa leva sui successi della politica nazionale di certificazione delle competenze, consentendo il riconoscimento dell'esperienza pregressa. Gli accordi istituzionali saranno fondamentali per il successo del progetto. Le prestazioni possono essere potenziate migliorando la comunicazione e la cooperazione tra le varie regioni e tra i fornitori pubblici e privati, assumendo personale meglio qualificato e sfruttando le opportunità offerte dalla digitalizzazione (quali la registrazione e il supporto online), nonché la gestione efficace delle banche dati e degli strumenti di comunicazione, come delineato nel Capitolo 2. Paesi quali l'Austria e i Paesi Bassi si sono avvalsi di canali digitali, ivi inclusi strumenti più informali quali video di formazione ad accesso gratuito e test a cui si può accedere direttamente tramite i siti web dei servizi pubblici per l'impiego (OECD, 2020_[108]); (OECD, 2020_[108]).

Raccomandazioni pregresse dell'OCSE per incrementare l'occupazione ed elevare le competenze

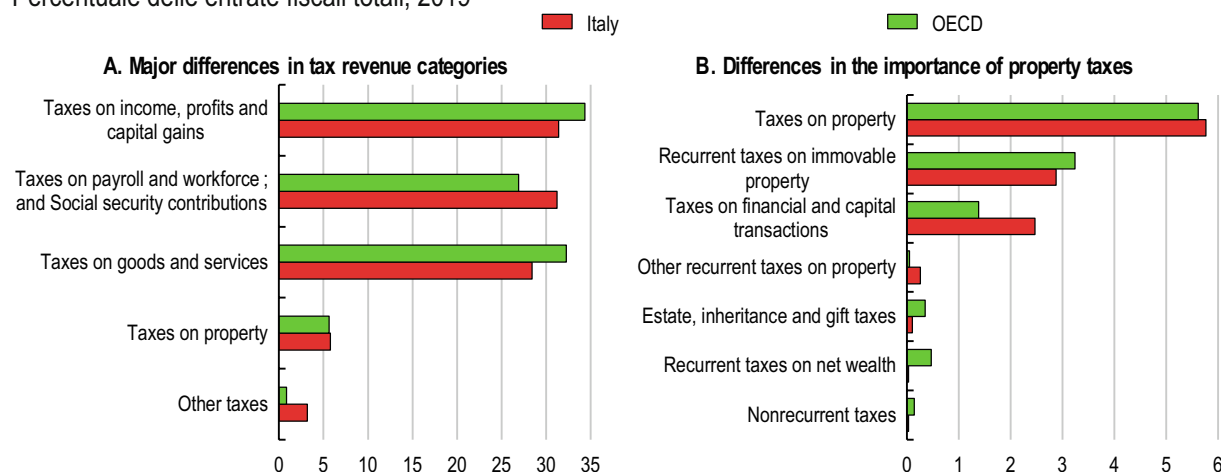
Raccomandazioni pregresse (Principali raccomandazioni indicate in grassetto)	Azioni intraprese dal 2019
<p>Ridurre il cuneo fiscale sul reddito da lavoro per i lavoratori a basso reddito e i redditi secondari attraverso una riduzione dei contributi sulla sicurezza sociale a carico del datore di lavoro e attraverso le riforme delle imposte e delle agevolazioni, preservando la progressività del sistema fiscale.</p>	<p>L'ultima Legge di Bilancio ha prorogato di altri 4 anni la riduzione dei contributi previdenziali previsti per i lavoratori al Sud. Per le imprese che assumono nuovi lavoratori di età inferiore a 36 anni tra il 2021 e il 2023, i contributi previdenziali possono essere ridotti del 100%, fino a un valore massimo di 6 000 EUR. Nel biennio 2021-2022, i datori di lavoro che assumono donne possono altresì beneficiare di una riduzione del 100% sui contributi per la sicurezza sociale, anche se per un periodo più breve (18 mesi per un contratto a tempo pieno e 12 mesi per un contratto interinale).</p>
<p>Accrescere l'offerta di posti disponibili nelle strutture di cura della prima infanzia di buona qualità e a costi contenuti rispetto ai salari medi, dando la priorità alle regioni che registrano scarsi livelli di occupazione femminile.</p> <p>Attuare un piano pluriennale di rinnovamento dei servizi pubblici per l'impiego basato sull'applicazione di standard di servizi essenziali e su maggiori investimenti in sistemi informatici, strumenti di profilazione e risorse umane. Accrescere l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego diminuendo la proporzione tra persone in cerca di lavoro e personale. Impiegare strumenti di profilazione e consulenti specializzati.</p>	<p>Il Governo ha previsto stanziamenti di bilancio volti ad aumentare i fondi destinati all'educazione e alla cura della prima infanzia, ed intende aumentarne l'offerta di posti disponibili in tali strutture nel Sud.</p> <p>Il numero di consulenti è stato aumentato per sostenere la ricerca di lavoro, seppure con risultati discordanti.</p>
<p>Conferire ad ANPAL il potere di ristrutturare i servizi pubblici per l'impiego che ripetutamente non raggiungono gli obiettivi di performance concordati. Assicurarsi che ANPAL detenga il potere di coordinare gli uffici locali dei servizi per l'impiego e stabilire standard nazionali sulle politiche di ricerca del lavoro e di formazione. Attuare una valutazione sistematica dell'impatto sul mercato del lavoro esercitato dai programmi di attivazione e concentrare i finanziamenti su quei programmi che stanno ottenendo buoni risultati.</p> <p>Agevolare la mobilità del lavoro tra regioni, occupazioni e settori attraverso il riconoscimento delle competenze e l'utilizzo della valutazione delle competenze.</p>	<p>ANPAL attualmente fornisce linee guida sugli standard minimi di qualità dei servizi pubblici per l'impiego, tuttavia la sua capacità di incidere sui risultati ottenuti dai servizi pubblici per l'impiego rimane limitata.</p> <p>Il sistema di certificazione delle competenze si sta diffondendo tra coloro che concorrono ai Fondi di Formazione. Il Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze è entrato in vigore nel gennaio 2021 ("Linee guida del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze").</p>
<p>Rafforzare il sistema di istruzione e formazione professionale post-secondaria sull'esempio degli Istituti Tecnici Superiori. Istituire un organismo nazionale in materia di istruzione e formazione professionale post-secondaria che coinvolga il settore imprenditoriale e i principali <i>stakeholder</i> per migliorare la formazione.</p> <p>Introdurre standard minimi di qualità della formazione da applicarsi nelle aziende che erogano tirocini, stage e apprendistati.</p> <p>Nell'ambito delle iniziative di apprendimento permanente, rivolgersi alle persone scarsamente qualificate e facilitarne l'integrazione nel quadro dell'istruzione formale attraverso programmi part-time di istruzione post-secondaria e formazione professionale.</p>	<p>Gli stanziamenti di bilancio destinati all'istruzione e alla formazione professionale post-secondaria sono aumentati, ma rimangono relativamente esigui. A riguardo, non è stato istituito un apposito organismo nazionale. Tuttavia, si stanno rafforzando le relazioni tra le imprese e le principali parti interessate per favorire un migliore raccordo tra la componente formativa e l'apprendistato.</p> <p>Nessun progresso.</p> <p>Nei servizi pubblici per l'impiego e nei centri provinciali per l'istruzione degli adulti è in corso l'attuazione di un programma pilota per l'autovalutazione delle competenze degli adulti basato sul programma PIAAC.</p>
<p>Sviluppare le competenze digitali a tutti i livelli di istruzione e formazione.</p> <p>Mettere a punto un sistema basato sull'avanzamento professionale per gli insegnanti, attraverso un metodo di valutazione per attrarre e trattenere quelli meglio qualificati e migliorarne il percorso professionale.</p> <p>Istituire partenariati tra le scuole e il settore imprenditoriale per creare opportunità di apprendimento basate su lavoro di qualità per i discenti, come previsto dalla riforma della Buona Scuola.</p>	<p>Le competenze digitali stanno divenendo parte del curriculum scolastico nazionale. I crediti d'imposta per la formazione dei lavoratori rientrano nel Piano Transizione 4.0 / Impresa 4.0, sebbene di fatto non sia richiesta alcuna formazione digitale specifica.</p> <p>Continuano ad essere stanziati fondi per i fabbisogni di formazione dei docenti e per sostenerne lo sviluppo professionale.</p> <p>Dal 2018/19, gli istituti professionali e gli enti regionali di istruzione e formazione professionale fanno parte della rete nazionale delle scuole professionali.</p>

Il gettito fiscale in Italia ha rappresentato ben il 42,4% del PIL nel 2019, a fronte della media dell'OCSE pari al 33,8%. Una revisione della composizione della struttura fiscale potrebbe favorire la crescita economica, riducendo le tassazioni più dannose per la crescita (Arnold et al., 2011^[109]); (Brys et al., 2016^[110]). Le basi imponibili

in Italia hanno un peso maggiore sui contributi previdenziali rispetto a quanto non avvenga negli altri Paesi dell'OCSE, imponendo pesanti costi sulle assunzioni. Basse invece le imposte sui consumi, sulle successioni e sul patrimonio (Figura 1.43). L'incidenza dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è aumentata per le fasce di reddito medio (UPB, 2021^[100]). Per ciò che concerne le imposte di successione, le famiglie più abbienti hanno goduto di esenzioni più elevate e di aliquote marginali effettive più basse (OECD, 2021^[111]) (OECD, 2018^[112]).

Figura 1.43. La composizione della fiscalità italiana dipende in scarsa misura dall'IVA e in misura maggiore dai contributi previdenziali, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE

Percentuale delle entrate fiscali totali, 2019



Nota: Media non ponderata dei Paesi dell'OCSE.

Fonte: OCSE (2021), *Tax Revenue* (banca dati)

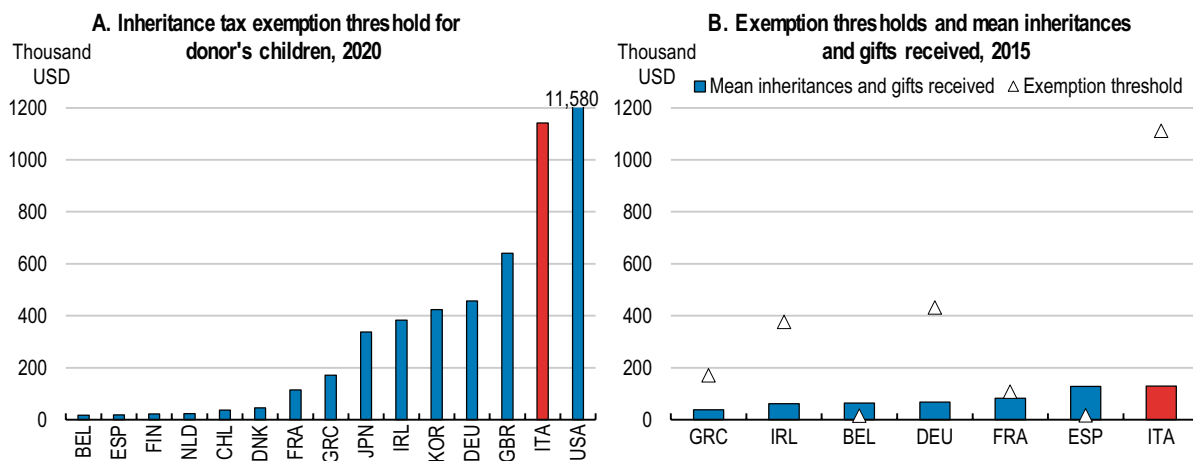
StatLink  <https://stat.link/ytlfaw>

Al fine di promuovere la crescita, la riforma fiscale dovrebbe perseguire, in via prioritaria, il miglioramento del livello di *compliance* e la ristrutturazione della composizione fiscale. Le imposte sui consumi tendono ad essere più favorevoli alla crescita di quanto non lo siano le imposte sul lavoro (Arnold et al., 2011^[109]), tuttavia ad ostacolare *in primis* maggiori entrate IVA in Italia è proprio il livello di *compliance*. Il Governo stima, per il 2018, un divario tra le imposte dovute e quelle pagate pari al 5,9% del PIL (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[113]), di cui circa un terzo derivante da un deficit di 33,3 miliardi di EUR nel gettito IVA. L'accelerazione della digitalizzazione a seguito della crisi indotta dalla pandemia da COVID-19 potrebbe aiutare a porre un freno al livello di inadempimento, con il passaggio alla fatturazione elettronica che ha generato ulteriori 2,1 miliardi di EUR in pagamenti fiscali nel 2018 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[113]). Inoltre, la soglia di esenzione IVA, tra le più alte nei Paesi dell'OCSE (OECD, 2020^[114]), potrebbe essere progressivamente ridotta nel tempo. I progressi compiuti nel settore delle tecnologie digitali, il generoso sostegno governativo agli investimenti tecnologici e la spinta verso la riduzione del contante come mezzo di pagamento dovrebbero diminuire l'onere delle imprese in termini di *compliance*.

Le imposte di successione tendono ad incidere sul risparmio in misura più limitata, rispetto ad altre imposte applicate ai contribuenti abbienti, ed esercitano effetti positivi sugli incentivi al lavoro per gli eredi e sulle donazioni benefiche dei donatori (OECD, 2021^[111]). L'Italia percepisce bassi introiti dall'applicazione dell'imposta di successione (Figura 1.43) e prevede una soglia di esenzione fiscale relativamente alta (Figura 1.44) (OECD, 2021^[111]). (Acciari and Morelli, 2021^[115]) ritengono che le successioni e le donazioni siano aumentate dall'8,4% nel 1995, al 15,1% nel 2016, mentre il gettito derivante dall'imposta di successione è diminuito dallo 0,14% allo 0,06% del gettito fiscale complessivo. Le tasse di successione potrebbero ridurre la probabilità di successioni di imprese familiari e, al contempo, ridurre i rischi di una impropria destinazione del capitale agli eredi meno qualificati (OECD, 2021^[111]). L'Irlanda fornisce ai beneficiari un'esenzione a vita per i trasferimenti di ricchezza, favorendo così una maggiore equità. L'incremento del gettito fiscale derivante dalle imposte sulla proprietà si aggiungerebbe al contributo delle imposte di successione all'aumento del gettito, limitando, al contempo, il freno agli investimenti e all'attività.

Se i valori immobiliari fossero più strettamente correlati ai valori di mercato, come nelle Raccomandazioni pregresse dell'OCSE, aumenterebbero i livelli di reddito e di equità (OECD, 2019^[53]); (Cammeraat and Crivelli, 2020^[116]). Le aliquote marginali effettive sugli immobili sono nettamente inferiori a quelle previste per altri beni (Figura 1.45).

Figura 1.44. I massimali delle imposte di successione in Italia sono bassi rispetto agli altri Paesi dell'OCSE e ai lasciti medi



Nota: Grafico A: Le soglie di esenzione fiscale sono riportate in USD 2020. I figli del donatore sono esenti in Ungheria, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovenia e Svizzera. La cifra presuppone che i beneficiari siano adulti e non abbiano disabilità. Belgio: si riferisce alla regione di Bruxelles-Capitale. Lussemburgo: le soglie di esenzione dipendono dal valore dell'eredità; i figli sono esentati dalle imposte di successione che sarebbero loro applicate secondo le leggi vigenti (quota dell'eredità) e sono tassati oltre tale importo. Svizzera: si riferisce al cantone di Zurigo. Regno Unito: presuppone che il donatore utilizzi la fascia di esenzione per residenza, ma non la fascia di esenzione trasferibile (che si applica se il coniuge del donatore è già deceduto e non ha fruito appieno della soglia di esenzione fiscale). Grafico B: eredità medie e donazioni ricevute nel 2015, dati attinti dalla banca dati dell'OCSE "Wealth Distribution Database", [oe.cd/wealth](https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en).

Fonte: OCSE (2021), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>

StatLink <https://stat.link/dhbygp>

Figura 1.45. Le aliquote marginali effettive sui beni

Aliquote marginali effettive per bene, 2016



Nota: A causa dell'indisponibilità di dati, la media OCSE non ponderata esclude Costa Rica.

Fonte: OCSE (2018), *Taxation of Household Savings*

StatLink <https://stat.link/vw4n1f>

Le agevolazioni fiscali sono state uno strumento importante nella risposta alla crisi innescata dalla pandemia da COVID-19, con l'attuazione di ben 69 nuove misure (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[117]), che dovrebbero essere razionalizzate una volta consolidatasi la ripresa. Il totale delle spese fiscali nel 2021 dovrebbe raggiungere 68,1 miliardi di EUR, e il Governo ne prevede una leggera contrazione a 65,1 miliardi di EUR nel 2023 (Senato della Repubblica and Camera dei Deputati, 2021^[118]). Complessivamente sono circa 180 le agevolazioni fiscali applicate alle imposte sul reddito delle persone fisiche, pari ad un importo medio annuale di 40 miliardi di EUR nel periodo 2021-2023 (Bratta, 2021^[119]). Occorre stimarne l'impatto distributivo e altresì valutare se le esenzioni fiscali costituiscano effettivamente lo strumento migliore per raggiungere gli obiettivi prefissati, o se invece non sia opportuno ricorrere ad altre soluzioni. Una spesa pubblica più elevata, normative meglio progettate, un grado maggiore di certezza o un migliore coordinamento tra i diversi livelli di governo potrebbero rivelarsi più efficaci, come discusso nel Capitolo 2. Un regime di detrazione fiscale più semplice potrebbe inoltre facilitare l'identificazione dei 31,7 miliardi di EUR di imposte sui lavoratori autonomi che sono stimate come dovute ma non ancora riscosse.

Al fine di sostenere il sistema di riscossione delle imposte, una piattaforma integrata per l'analisi dei dati operante in maniera trasversale alla tanto frammentata amministrazione fiscale italiana potrebbe agevolare un approccio più strategico volto all'identificazione e all'applicazione del rischio. Sarebbe opportuno evitare la reiterazione di condoni fiscali perché minano il sistema di riscossione delle imposte. Le ricorrenti iniziative di condono fiscale o remissione di debiti fiscali (quali lo stralcio, nel marzo 2021, delle cartelle esattoriali fino a 5 000 EUR risalenti al periodo 2000-2010) impongono un costo elevato ai contribuenti adempienti e riducono gli incentivi al rispetto delle leggi, quale che sia il tasso sanzionatorio poi applicato.

Raccomandazioni pregresse dell'OCSE in materia di politica fiscale

Raccomandazioni pregresse (Principali raccomandazioni indicate in grassetto)	Azioni intraprese dal 2019
Abbassare la soglia massima per i pagamenti in contanti.	L'espansione del sistema di fatturazione elettronica è stata portata avanti. La soglia minima per i pagamenti in contanti è stata ridotta a 2 000 EUR nel luglio 2020 e raggiungerà i 1 000 EUR nel gennaio 2022.
Portare avanti un progressivo miglioramento del raccordo tra enti e/o agenzie di amministrazione fiscale.	Estensione della fatturazione digitale obbligatoria e profilazione avanzata dei contribuenti per accrescere il livello di <i>compliance</i> introdotta nel 2019. Introduzione del "Piano Cashless" a fine 2020 per incentivare il passaggio dal contante ai pagamenti digitali.
Abolire le spese fiscali poco mirate o aventi obiettivi obsoleti.	Nessun progresso.
Incrementare progressivamente il livello di adempimento fiscale su base volontaria ed evitare di introdurre reiterati condoni fiscali.	L'adempimento volontario è stato assistito attraverso moduli compilati automaticamente per i contribuenti e un sistema di comunicazioni anticipate ai contribuenti. Nel 2019 sono stati attivati alcuni condoni fiscali. Nel 2021, è stato introdotto lo stralcio delle cartelle esattoriali fino a 5 000 EUR risalenti al periodo 2000-2010. Lanciata una lotteria per incoraggiare l'uso delle carte elettroniche di pagamento, sebbene ora sia stata sostituita da incentivi volti a ridurre i costi imposti ai commercianti che utilizzano i dispositivi di pagamento elettronico nei punti vendita.

Principali conclusioni e raccomandazioni

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
Politiche per una ripresa più forte e resiliente post-COVID19	
Si prevede che l'economia recuperi i livelli del 2019 entro la prima metà del 2022. Revocare troppo prematuramente i sostegni agli individui e alle imprese genererebbe più fallimenti, meno occupazione e maggiore povertà. Il debito pubblico salirà quasi al 160% del PIL nel 2021; l'invecchiamento demografico metterà sotto pressione le finanze pubbliche.	Continuare a fornire sostegno fiscale, sempre più mirato, fino a quando la ripresa non sarà consolidata nei settori economico e occupazionale. Annunciare in anticipo un piano fiscale di medio periodo da attuare una volta che la ripresa sarà consolidata, al fine di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, tenendo conto degli effetti dell'invecchiamento demografico.
Le maggiori insolvenze post-COVID accrescono i rischi a cui sono esposti i bilanci bancari. Sebbene la resilienza del settore bancario sia migliorata, per gli standard dell'OCSE i crediti deteriorati rimangono elevati. Il mercato ben sviluppato dei crediti deteriorati può svolgere un ruolo chiave nella redistribuzione del credito nella fase di ripresa post-COVID. I tribunali e il sistema di allarme rapido rischiano di essere sopraffatti dalla mole di lavoro con la progressiva ripresa economica dalla crisi. Sono al vaglio del Parlamento alcune riforme volte a portare avanti il processo di efficientamento del sistema della giustizia civile.	Introdurre standard di mercato per la valutazione dei prestiti potenzialmente inesigibili. Continuare a incoraggiare le banche a vendere le esposizioni in sofferenza attraverso supervisione e garanzie rigorose, e incentivare la cartolarizzazione. Aumentare le risorse destinate ai tribunali affinché gestiscano meglio il lavoro arretrato e potenzino la celerità e l'efficienza delle procedure giudiziarie civili. Attuare la legge di riforma della giustizia civile. Potenziare il sistema di allarme rapido con procedure digitalizzate per ridurre il carico di lavoro nel medio termine e incoraggiare il ricorso a procedure di composizione extragiudiziale, anche attraverso incentivi finanziari.
Le riforme della finanza pubblica sono necessarie per favorire una crescita più rapida e un aumento quantitativo e qualitativo dei posti di lavoro	
Nonostante una spesa pubblica relativamente elevata, la spesa che può sostenere meglio la crescita e il benessere è modesta e ha altresì subito un decremento. I fondi di sovvenzione di Next Generation EU si aggirano attorno al 13,5% del PIL del 2020. La lentezza storica dei tassi di assorbimento dei fondi UE deriva da alcuni fattori che ostacolano la progettazione, l'approvazione e l'attuazione dei programmi. Gli appalti sono lenti, la concorrenza è limitata e le capacità variano notevolmente.	Migliorare la composizione della spesa pubblica al fine di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro. Migliorare il coordinamento tra le agenzie incaricate dell'attuazione dei progetti di investimento pubblico al fine di aumentare i livelli di esborso. Compattare le procedure di contratti pubblici attualmente affidate a molteplici agenzie di piccole dimensione e concentrarle in un numero inferiore di enti dotati di maggiore capacità.
Le pressioni sulla spesa legate all'invecchiamento demografico e agli interessi sono elevate e destinate ad aumentare nel lungo termine. Il Governo si è impegnato a ripristinare i livelli di debito pre-COVID.	Contenere la spesa pensionistica lasciando scadere il regime di pensionamento anticipato ("Quota 100") e la cosiddetta "Opzione Donna" nel dicembre 2021, e ristabilire immediatamente la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita.
Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, in Italia il gettito derivante dalle tasse sul lavoro è più elevato, mentre il gettito derivante dalle imposte di successione e dalla riscossione dell'IVA è più basso. Il cuneo fiscale sul lavoro è elevato, ma è stato ridotto attraverso sgravi fiscali sul reddito, riforme degli assegni alle famiglie e tagli temporanei ai contributi sociali. Il Governo intende riformare il sistema fiscale. La partecipazione alla forza lavoro è diminuita bruscamente nel 2020 e rimane particolarmente bassa per le donne, in primis per quante hanno figli.	Attuare una riforma fiscale olistica che mitighi la complessità del regime e riduca permanentemente le imposte sul lavoro, finanziata grazie alle entrate derivanti da migliori livelli di compliance, minori spese fiscali e maggiori imposte su beni immobili e successioni. Ridurre le aliquote fiscali marginali effettive per i redditi secondari. Migliorare l'accesso a servizi di qualità di assistenza all'infanzia in tutte le regioni del Paese.
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stanza il 6,5% del PIL per progetti verdi. Il prezzo della tassa sul carbonio continua a favorire il diesel e l'industria.	Definire un piano a lungo termine per armonizzare e aumentare gradualmente i prezzi del carbonio, con politiche e tempi tali da attenuare i costi sociali e di transizione verso un modello di competitività.
Le PMI non accedono sufficientemente ai fondi per la formazione disponibili. Le risorse e le strutture attuali non invertiranno i bassi tassi relativi all'apprendimento e alle competenze digitali degli adulti.	Aumentare l'accesso degli adulti all'acquisizione di competenze, attraverso un miglioramento delle procedure di domanda del Fondo di Formazione e un migliore coordinamento dei servizi pubblici per l'impiego.
Incrementare investimenti e produttività	
Gli incentivi governativi, compreso il recente aumento temporaneo delle agevolazioni relative al patrimonio netto d'impresa, compensano solo in parte gli ostacoli normativi all'aumento degli investimenti. La produttività del settore dei servizi è inferiore a quella del settore manifatturiero e i livelli di crescita delle imprese sono inferiori a quelli degli altri Paesi dell'OCSE. I regolamenti sono sovente anticoncorrenziali.	Ridurre le barriere normative all'ingresso per i servizi professionali, altresì sostituendo i sistemi di licenza con schemi di certificazione meno distorsivi. Introdurre un comitato nazionale per la produttività che individui e comunichi i costi e i benefici delle riforme e costruisca un consenso nazionale. Assicurarsi che l'agevolazione fiscale per il patrimonio netto delle imprese sia sufficientemente prevedibile e generosa da ridurre la distorsione tra debito e patrimonio netto.
Nel 2019 sono state inasprite le sanzioni per i reati di corruzione.	Migliorare il monitoraggio e l'accountability (assunzione di responsabilità) dei dirigenti pubblici e dei magistrati nominati, al fine di migliorare la qualità delle politiche e costruire la fiducia pubblica.

Riferimenti bibliografici

- Acciari, P. and S. Morelli (2021), *Wealth Transfers and Net Wealth at Death: Evidence from the Italian Inheritance Tax Records*, <https://www.nber.org/system/files/chapters/c14451/c14451.pdf> (consultato in data 15 giugno 2021). [115]
- Acharya, V. et al. (2019), “Whatever It Takes: The Real Effects of Unconventional Monetary Policy”, *American Historical Review*, Vol. 124/2, pp. 3366-3411, <http://dx.doi.org/10.1093/rfs/hhz005>. [15]
- Albanese, G., G. Blasio and A. Locatelli (2021), “Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno”, *Papers in Regional Science*, Vol. 100/2, <http://dx.doi.org/10.1111/pirs.12574>. [33]
- Andrews, D., M. Adalet McGowan and V. Millot (2017), “Confronting the zombies: policies for productivity revival”, *Economic Policy Paper*, No. 21, OECD, Paris. [47]
- Andrews, D., C. Criscuolo and N. Gal (2016), “The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy”, *Productivity Working Papers*, No. 5, OECD, Paris. [65]
- Andrews, D., G. Nicoletti and C. Timiliotis (2018), “Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both?”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1476, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7c542c16-en>. [76]
- Anfia (2020), “The Italian automotive industry during 2019”, https://www.anfia.it/data/studi-e-statistiche/dati-statistici/settore-industriale/ANFIA-Report_Italian_Automotive_Industry_2019_DEF_ENG.pdf (consultato in data 13 giugno 2021). [52]
- Arnold, J. et al. (2011), “Tax Policy for Economic Recovery and Growth”, *The Economic Journal*, Vol. 121/550, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x>. [109]
- Arriola, C. et al. (2020), “The trade impact of the UK’s exit from the EU Single Market”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1631, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/682c2995-en>. [11]
- Bambalaite, I., G. Nicoletti and C. von Rueden (2020), “Occupational entry regulations and their effects on productivity in services: Firm-level evidence”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1605, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c8b88d8b-en>. [71]
- Banca d’Italia (2021), *Annual Report 2020*, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/rel_2020.pdf (consultato in data 4 giugno 2021). [36]
- Banca d’Italia (2021), “Credito e liquidità per famiglie e imprese”, *Comunicato Stampa*, Banca d’Italia, Roma, https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/CS_Congiunto_TaskForce_24marzo2021.pdf (consultato in data 13 aprile 2021). [5]
- Banca d’Italia (2021), “Financial Stability Report 2021”, Vol. 1. [12]
- Banca d’Italia et al. (2021), “Credito e liquidità per famiglie e imprese”, https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/cs_TaskForce_3giugno2021.pdf (consultato in data 13 giugno 2021). [26]
- Banks, G. (2015), “Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons.”, *OECD Productivity Working Papers*, No. 1. [82]

- Berestycki, C. and A. Dechezleprêtre (2020), “Assessing the efficiency of environmental policy design and evaluation: Results from a 2018 cross-country survey”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1161. [63]
- Branzoli, N. and A. Caiumi (2020), “How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 27/6, pp. 1485-1519, <http://dx.doi.org/10.1007/s10797-020-09609-2>. [49]
- Bratta, B. (2021), *Reforming Tax Expenditures in Europe*, <https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/2021/02/BRATTA-Italian-Tax-Expenditure-report-Feb21.pdf> (consultato in data 13 aprile 2021). [119]
- Bratta, B., L. Romano and P. Acciari (2020), *The Impact of Digitalization Policies. Evidence from Italy's Hyper-depreciation of Industry 4.0 Investments*. [43]
- Briguglio, D. et al. (2019), *Private investment in Italy DISCUSSION PAPER 108 | SEPTEMBER 2019*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp108_en_private_invest_in_it.pdf (consultato in data 5 marzo 2021). [41]
- Brunetti, I. et al. (2020), “Evaluating hiring incentives: Evidence from Italian firms Student evaluation of teachers View project”, No. 52, INAPP – Istituto nazionale per l’analisi delle politiche pubbliche, <https://www.researchgate.net/publication/344321436>. [96]
- Bruno, B. and E. Carletti (2021), “Moratoria sì, moratoria no in tempi di pandemia”, <https://www.lavoce.info/archives/72770/moratoria-si-moratoria-no-in-tempi-di-pandemia/>. [17]
- Brys, B. and E. al. (2016), “Tax Design for Inclusive Economic Growth”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, *OECD Publishing, Paris*, <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>. [110]
- Bugamelli, M. et al. (2018), “Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change”, *Occasional Papers*, No. 422, Banca d’Italia, Roma, <http://www.bancaditalia.it>. [66]
- Cahuc, P., S. Carcillo and T. Le Barbanchon (2019), “The effectiveness of hiring credits”, *Review of Economic Studies*, Vol. 86/2, pp. 593-626, <http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011>. [97]
- Cammeraat, E. and E. Crivelli (2020), *Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy 1 Prepared by Emile Cammeraat 2 and Ernesto Crivelli*. [116]
- Canino, I. et al. (2020), *State of the art of the Italian liquidity measures-Keeping Italian Companies Alive?*, White & Case, <https://www.whitecase.com/sites/default/files/2020-07/COVID-19-Italian-Governmental-Support-for-Companies-200714.pdf> (consultato in data 13 giugno 2021). [18]
- Cantó Sánchez, O. et al. (2021), *Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in a selection of European countries: Impact on public finance and household incomes **. [6]
- Cantone, R. and F. Caringella (2017), *La corruzione spuzza. Milan: Mondadori*, Mondadori, Milan. [93]
- Carelli, D. (2019), “THE FOCAL POWER OF ANTICORRUPTION LAW Insights from Italian State-Building”. [94]
- Cavalleri, M. and Y. Guillemette (2017), “A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1384, *OECD Publishing, Paris*. [29]

- CERVED (2020), “Fallimenti, procedure e chiusura d’impresa”, *Osservatorio*, No. 42 (3Q), CERVED, https://know.cerved.com/wp-content/uploads/2020/12/Osservatorio-fallimenti-procedure-e-chiusure-di-impresa_3q2020-1.pdf (consultato in data 13 aprile 2021). [85]
- Cialani, C. and R. Mortazavi (2020), “The Cost of Urban Waste Management: An Empirical Analysis of Recycling Patterns in Italy”, *Frontiers in Sustainable Cities*, Vol. 2, <http://dx.doi.org/10.3389/frsc.2020.00008>. [58]
- Ciapanna, E., S. Mocetti and A. Notarpietro (2020), *The effects of structural reforms: Evidence from Italy*. [42]
- Consiglio dei Ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. [31]
- Council of Europe (2020), *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058> (consultato in data 14 giugno 2021). [88]
- Crescenzi, R., M. Giua and G. Sonzogno (2021), “Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU”, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 43/2, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>. [39]
- Dares (2021), “Quels ont été les effets de l’aide à l’embauche des jeunes sur l’emploi des jeunes ?”, *Analyses*, No. 22. [99]
- Darvas, Z. (2020), *Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc’s recovery funding?*, Bruegel Blog, <https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/> (consultato in data 13 aprile 2021). [40]
- Demmou, L. et al. (2021), “Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: Assessment of risks and policy responses”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1651, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/747a8226-en>. [10]
- Department of Treasury (2021), *Weighted Average Life of Government Debt*, http://www.dt.mef.gov.it/en/debito_pubblico/dati_statistici/vita_media_ponderata/index.html?selezione-anno=2014#selezione-anno (consultato in data 13 aprile 2021). [20]
- European Automobile Manufacturers’ Association (2021), *Average age of the EU vehicle fleet, by country*, <https://www.acea.auto/figure/average-age-of-eu-vehicle-fleet-by-country/> (consultato in data 13 giugno 2021). [51]
- European Commission (2021), “Analysis of the recovery and resilience plan of Italy”, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT*, No. SWD(2021) 165, https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-344_swd_en.pdf (consultato in data 24 giugno 2021). [37]
- European Commission (2021), “Debt Sustainability Monitor 2020”, *Institutional Papers*, No. 143, <http://dx.doi.org/10.2765/862465>. [21]
- European Commission (2021), “The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)”, <http://dx.doi.org/10.2765/84455>. [24]
- European Commission (2020), “2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy”, *Commission Staff Working Document*, European Commission. [90]

- European Commission (2020), “Country Report Italy 2020”, *Commission Staff Working Document*, European Commission, Brussels. [14]
- European Commission (2020), “Educational inequalities in Europe and physical school closures during Covid-19”, *Fairness policy brief series*, No. 4, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/jrc/en/research/crosscutting-activities/fairness>. [8]
- European Commission (2019), “Progress report on the implementation of the Council Recommendation of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards”, *Report from the Commission to the Council*, No. 152, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/progress_report_on_the_council_recommendation_on_the_establishment_of_national_productivity_boards.pdf (consultato in data 15 giugno 2021). [84]
- European Commission (2017), *Italy – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/italy_sm_published_07032018.pdf (consultato in data 15 giugno 2021). [75]
- European Council (2016), “Council Recommendation of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards”, *Official Journal of the European Union*, No. C 349/01. [81]
- European Environment Agency (2019), *The European environment -state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, <http://dx.doi.org/10.2800/96749>. [50]
- European Systemic Risk Board (2021), *Italy: Measures taken in response to coronavirus (COVID-19) pandemic*, https://www.esrb.europa.eu/home/search/coronavirus/countries/html/esrb.covidpmc_Italy.en.html (consultato in data 13 aprile 2021). [25]
- Faiella, I. and L. Lavecchia (2021), “Households’ energy demand and the effects of carbon pricing in Italy”, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, No. 614, Banca d’Italia, Roma, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0614/QEF_614_21.pdf (consultato in data 13 giugno 2021). [60]
- Ferragina, E. (2020), “Family policy and women’s employment outcomes in 45 high-income countries: A systematic qualitative review of 238 comparative and national studies”, *Social Policy and Administration*, Vol. 54/7, pp. 1016-1066, <http://dx.doi.org/10.1111/spol.12584>. [102]
- G20 peer review teams (2019), *Italy’s effort to phase out and rationalise its fossil-fuel subsidies: A report on the G20 peer-review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in Italy*. [54]
- Gal, P. et al. (2019), “Digitalisation and productivity: In search of the holy grail – Firm-level empirical evidence from EU countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1533, OECD Publishing. [77]
- Ghisellini, P. and S. Ulgiati (2020), “Circular economy transition in Italy. Achievements, perspectives and constraints”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 243, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118360>. [56]
- Giordano, C., G. Toniolo and F. Zollino (2017), “Long-run trends in Italian productivity”, *Occasional Papers*, No. 406, Banca d’Italia, Roma. [68]
- Guillemette, Y., A. De Mauro and D. Turner (2018), “Saving, investment, capital stock and current account projections in long-term scenarios”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1461, OECD Publishing, Paris. [30]

- Guillemette, Y. et al. (2017), "A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1385, OECD Publishing, Paris. [28]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2021), "The long game: fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform", *OECD Economic Department Working Papers (forthcoming)*, OECD Publishing, Paris. [38]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-long-view_b4f4e03e-en?_ga=2.18989688.1943566575.1623590112-1594724912.1617704849 (consultato in data 14 giugno 2021). [27]
- Hall, D. and N. Lutsey (2020), *Electric vehicle charging guide for cities C4O CITIES*, <http://www.theicct.org>. [55]
- INPS (2021), *CIG: i dati INPS aggiornati al 31 marzo 2021*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Accessibile_dati_CIG_31_marzo.pdf (consultato in data 13 aprile 2021). [3]
- ISTAT (2020), *Il numero di pubblica utilità 1522. durante la pandemia (periodo Marzo-Ottobre 2020)*, <https://www.istat.it/it/archivio/250804> (consultato in data 13 aprile 2021). [9]
- ISTAT (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia*, https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf (consultato in data 15 giugno 2021). [101]
- ISTAT (2020), "Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria COVID-19", *Statistiche Report*, Istat, Roma, <https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-COVID-IMPRESE-DICEMBRE.pdf> (consultato in data 13 aprile 2021). [4]
- ISTAT (2018), "Ricerca e sviluppo in Italia 2016-2018", *Statistiche Report*, https://www.istat.it/it/files/2018/09/Report-Ricerca-e-sviluppo_Anni-2016_2018.pdf (consultato in data 13 aprile 2021). [44]
- Lotti, F. and E. Sette (2019), "Frontier and superstar firms in Italy", *Occasional papers*, No. 537, Banca d'Italia, Roma. [67]
- L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) (2021), "L'impatto finanziario del piano nazionale di ripresa e resilienza", *Flash Report*, No. 1, <https://www.upbilancio.it/flash-n-1-21-maggio-2021/> (consultato in data 13 giugno 2021). [35]
- Maggio, P. (2020), "A critical analysis of corruption and anti-corruption policies in Italy", *Journal of Financial Crime*, <http://dx.doi.org/10.1108/JFC-12-2019-0168>. [91]
- Martin, P. and R. Rathelot (2021), "Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche", *Focus*, No. 060-2021, <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-focus060.pdf> (consultato in data 15 giugno 2021). [98]
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020), *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020*, <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf> (consultato in data 14 giugno 2021). [117]
- Ministero della Giustizia (2020), *Statistics provided by authorities*. [87]
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021), "Documento di Economia e Finanza", *Sezione 1, Programma di Stabilità*. [19]
- Ministero dell'economia e delle finanze (2020), *Documento programmatico di bilancio 2021*. [22]

- Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale and Ministero dello Sviluppo Economico (2021), *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga "Verso la Gigabit Society"*, <https://assets.innovazione.gov.it/1622021525-strategia-bul.pdf> (consultato in data 13 giugno 2021). [78]
- Ministry of Economics and Finance (2020), "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributive". [113]
- Ministry of Finance, S. (2018), *Lessons Learned from 25 Years of Carbon Taxation in Sweden*, https://www.government.se/48e9fb/contentassets/18ed243e60ca4b7fa05b36804ec64beb/lessons-learned-from-25-years-of-carbon-taxation-in-sweden.pdf#mce_temp_url (consultato in data 13 giugno 2021). [61]
- Mocetti, S., L. Rizzica and G. Roma (2019), "Regulated occupations in Italy: Extent and labor market effects", *Occasional Papers*, No. 495, Banca d'Italia, Roma, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0495/QEF_495_19.pdf?language_id=1 (consultato in data 13 aprile 2021). [74]
- Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), *Automation, skills use and training*, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/automation-skills-use-and-training_2e2f4eea-en (consultato in data 13 giugno 2021). [105]
- OECD (2021), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e2879a7d-en>. [111]
- OECD (2021), *OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 1: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/edfbca02-en>. [13]
- OECD (2021), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/75f79015-en>. [45]
- OECD (2021), "Raising skills in SMES in the digital transformation: A review of policy instruments in Italy (forthcoming)". [107]
- OECD (2020), *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/152def2d-en>. [114]
- OECD (2020), *Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery*, OECD publishing, http://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137215-2knww1hckd&title=Green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery (consultato in data 13 giugno 2021). [59]
- OECD (2020), *Increasing Adult Learning Participation: Learning from Successful Reforms*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cf5d9c21-en>. [108]
- OECD (2020), "Italy: Business Dynamics", *Insights on Productivity and Business Dynamics*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/sti/ind/oecd-business-dynamics-insights-italy.pdf> (consultato in data 13 aprile 2021). [69]
- OECD (2020), *OECD Capital Markets Review: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*. [48]
- OECD (2019), *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds ?*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311978-en>. [106]

- OECD (2019), "Barriers to Exit", OECD, Paris, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)15/en/pdf) (consultato in data 13 aprile 2021). [73]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Italy 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/369ec0f2-en>. [53]
- OECD (2019), "Pension Policy Notes: Italy", <http://www.oecd.org/pensions/policy-notes-and-reviews.htm>. [23]
- OECD (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>. [112]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Italy 2017*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-ita-2017-en.pdf?expires=1623600286&id=id&accname=ocid84004878&checksum=8FFE327048C823DB8420C100AA1FBB41 (consultato in data 13 giugno 2021). [80]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-ita-2015-en.pdf?expires=1623600206&id=id&accname=ocid84004878&checksum=6333C4C3158244DF54D64EF26A49D078 (consultato in data 13 giugno 2021). [79]
- OECD (2015), *The future of productivity growth*, <https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf> (consultato in data 13 aprile 2021). [64]
- Office fédéral de l'environnement (Suisse) (2020), *Taxe sur le CO2*, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/mesures-reduction/taxe-co2.html> (consultato in data 13 giugno 2021). [62]
- Orlando, T. and G. Rodano (2020), "Firm undercapitalization in Italy: business crisis and survival before and after COVID-19", *Occasional Papers*, No. 590, Banca d'Italia, Roma, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0590/QEF_590_20.pdf?language_id=1 (consultato in data 13 aprile 2021). [86]
- Papagni, E. et al. (2021), "Public investment and growth: Lessons learned from 60-years experience in Southern Italy", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 43/2, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.12.003>. [32]
- Pigini, C. and S. Staffolani (2021), "Firing Costs and Job Loss: The Case of the Italian Jobs Act", *Italian Economic Journal*, <http://dx.doi.org/10.1007/s40797-021-00156-1>. [104]
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Il Piano Vaccinale AntiCOVID*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/210313_Piano_Vaccinale_marzo_2021_1.pdf (consultato in data 13 aprile 2021). [1]
- Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia (2020), *Sintesi della Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020*. [89]
- Renda, A. and S. Dougherty (2017), "Pro-Productivity Institutions: Learning From National Experience", *OECD Productivity Working Papers*, No. 7, OECD. [83]
- Rondinelli, C. and F. Zanichelli (2021), "THE MAIN RESULTS OF THE FOURTH WAVE OF THE SPECIAL SURVEY OF ITALIAN HOUSEHOLDS", *COVID-19 Note*, Banca d'Italia. [2]

- Schivardi, F. and G. Romano (2020), "A simple method to estimate firms' liquidity needs during the Covid-19 crisis with an application to Italy", *COVID ECONOMICS VETTED AND REAL-TIME PAPERS* 35, pp. 51-69. [16]
- Senato della Repubblica and Camera dei Deputati (2021), *La tassazione in Italia: lo stato dell'arte*. [118]
- Servizio del Bilancio del Senato (2021), "A.S. 2207: "Conversione in legge del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti" XVIII legislatura", *Nota di lettura*, No. 223. [34]
- Sestito, P. and E. Viviano (2018), "Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform", *Economic Policy*, Vol. 33/93, pp. 101-130. [95]
- Sestito, P. and E. Viviano (2018), "The "Jobs Act": the Reform in the Context of the Italian Labour Market", in Schivardi, F. (ed.), *Economia Italiana*, Roma. [103]
- Thum-Thysen, A. and E. Canton (2017), "Estimating Mark-ups and the Effect of Product Market Regulations in Selected Professional Services Sectors: A Firm-level Analysis", *Discussion Paper*, No. 046, European Commission, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2765/672172>. [72]
- UNESCO (2021), *School closures caused by Coronavirus (Covid-19)*, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> (consultato in data 13 giugno 2021). [7]
- United Nations (2018), *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption Executive summary: Italy*. [92]
- UPB (2021), *Audizione sulla riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario Sintesi*. [100]
- Visco, I. (2020), "Economic growth and productivity: Italy and the role of knowledge", *PSL Quarterly Review*, Vol. 73/294, pp. 205-224, http://dx.doi.org/10.13133/2037-3643_73.294_1. [70]
- WWF (2019), *Stop the plastics flood: A guide for policy-makers in Italy*, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/06062019_wwf_italy_guidebook.pdf (consultato in data 14 luglio 2021). [57]
- Zangari, E. (2020), *An economic assessment of the evolution of the corporate tax system in Italy*. [46]

2 Rafforzare l'efficacia del settore pubblico italiano

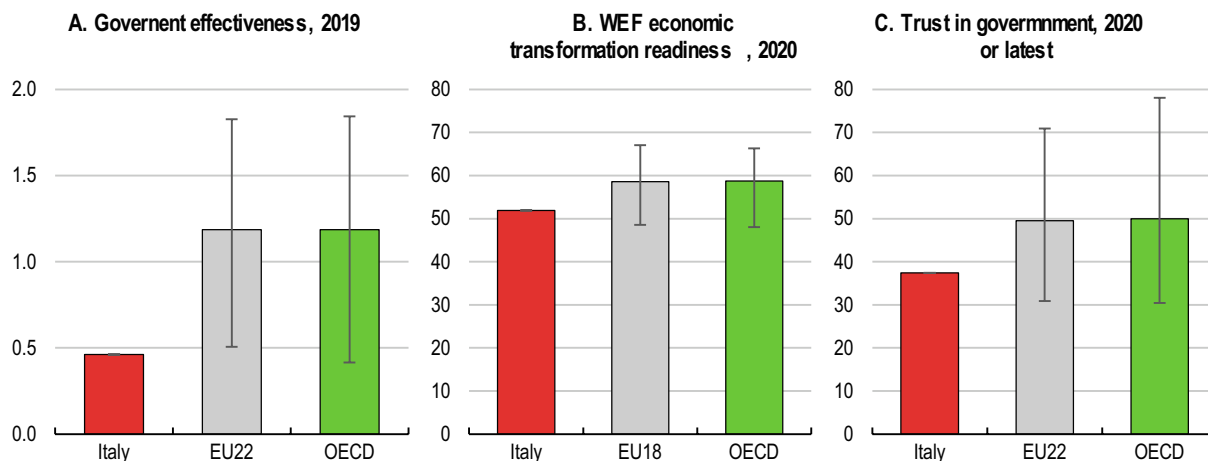
Accrescere l'efficacia del settore pubblico italiano è oggi più che mai una necessità impellente. Sarà fondamentale per rilanciare gli investimenti e la produttività e migliorare l'accesso a servizi pubblici di qualità per i più vulnerabili. La qualità dei beni e dei servizi pubblici è incostante, il che affievolisce la resilienza dell'Italia dinanzi a eventi traumatici quali la crisi COVID-19 e riduce la capacità del Paese di garantire una ripresa più sostenuta e inclusiva. La regolamentazione eccessiva e la sua onerosa applicazione aumentano i costi operativi delle imprese. I livelli della fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e dell'erogazione di servizi pubblici sono tra i più bassi di tutti i Paesi dell'OCSE. Nei prossimi anni l'Italia disporrà di un'opportunità eccezionale per migliorare l'efficacia del proprio settore pubblico grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ristrutturando la forza lavoro del settore pubblico e sfruttando il potenziale delle innovazioni tecnologiche. Il seguente capitolo propone delle alternative volte a rafforzare l'efficacia del settore pubblico, esaminando il contributo che esso apporta all'economia, il modo in cui esso mobilita la sua forza lavoro, acquista beni e servizi e sfrutta i benefici della digitalizzazione, nonché identificando gli attori che operano tra i vari livelli di governo e tra il settore pubblico e quello privato. Il capitolo conclude che l'assunzione di personale dotato delle necessarie capacità, lo sviluppo delle medesime, il monitoraggio delle prestazioni e gli incentivi al coordinamento costituiranno un elemento chiave per migliorare le dotazioni di bilancio, il contesto normativo e la fornitura di beni e servizi pubblici di qualità.

Per affrontare le sue sfide l'Italia necessita di un settore pubblico più efficace

La crisi COVID-19 ha reso ancora più impellente l'esigenza, già da tempo riconosciuta, di accrescere l'efficacia del settore pubblico italiano. La qualità di molti servizi pubblici che saranno particolarmente importanti per la ripresa post-COVID, quali l'istruzione e la formazione, è scarsa. Numerose questioni sono annose, come gli oneri imposti dalla regolamentazione, e dalla relativa applicazione, che gravano sulle imprese. Le disparità tra le diverse regioni in termini di capacità amministrativa pongono un freno alle misure recentemente adottate per migliorare la resilienza e l'inclusività, quale l'introduzione di un reddito minimo nazionale garantito legato alla ricerca di un posto di lavoro, alla riqualificazione professionale e al sostegno sociale. I dipendenti pubblici riferiscono che, nel corso del tempo, le procedure burocratiche hanno costituito un vincolo crescente all'adozione di decisioni e all'azione. Gli investitori e le famiglie percepiscono l'integrità e l'efficacia delle istituzioni pubbliche come tra le più deboli nei Paesi dell'OCSE; le famiglie italiane inoltre si dichiarano meno soddisfatte, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE, di molti servizi pubblici, tra cui l'istruzione, la sicurezza, la prevenzione della criminalità e la protezione dell'ambiente (Figura 2.1) (Murtin et al., 2018^[1]).

Negli anni a venire l'Italia disporrà di un'opportunità straordinaria per affrontare tali sfide. Dopo il rigido percorso fiscale seguito dal Paese nell'ultimo decennio, caratterizzato da molteplici vincoli, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza offre uno spazio d'intervento per investire nel potenziamento dell'efficacia del settore pubblico. I dipendenti pubblici italiani stanno invecchiando e il numero di pensionamenti aumenterà rapidamente nei prossimi anni, il che amplificherà le carenze in termini di competenze e determinerà la pressante necessità di trasferire le loro conoscenze alla nuova generazione di dipendenti pubblici. Le innovazioni digitali e tecnologiche, favorite dalla crescente copertura Internet del Paese, possono rivoluzionare l'accessibilità, la reattività e il funzionamento del settore pubblico. Cogliendo tali opportunità, l'Italia può far sì che la sua amministrazione pubblica contribuisca maggiormente a una crescita più ampia e resiliente.

Figura 2.1. La percezione dell'efficacia del settore pubblico è inferiore rispetto agli altri Paesi dell'OCSE



Nota: I baffi del diagramma indicano il primo e l'ultimo decile dei Paesi dell'OCSE e dell'UE22. Gli istogrammi relativi all'OCSE e all'UE22 recano, rispettivamente, la media non ponderata dei Paesi dell'OCSE e dei Paesi membri sia dell'Unione europea che dell'OCSE. Grafico A: questo indicatore di *governance* fornisce un quadro della percezione della qualità dei servizi pubblici, della pubblica amministrazione e del suo grado di indipendenza dalle pressioni politiche, nonché della formulazione e dell'attuazione delle politiche e della credibilità dell'impegno che il Governo assume nei confronti delle medesime. Grafico B: questo indicatore è una semplice media degli indicatori relativi a: *governance*, visione a lungo termine e prestazione di servizi delle istituzioni pubbliche; infrastrutture per accelerare la transizione energetica e l'accesso alle TIC; imposizione progressiva e societaria; investimenti nel settore dell'istruzione e delle competenze per i futuri posti di lavoro; regolamentazione del lavoro e protezione sociale per la forza lavoro in evoluzione; assistenza agli anziani, ai minori e alla salute; finanziamento di investimenti a lungo termine; politica di concorrenza; "mercati del domani", compresa la collaborazione pubblico-privato; ricerca e innovazione; incentivi alle imprese per la diversità, l'equità e l'inclusione. I dati non comprendono Colombia, Costa Rica, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia e Slovenia. Grafico C: la fiducia nel Governo si riferisce alla percentuale di intervistati che affermano di avere fiducia nel Governo nazionale.

Fonte: Banca Mondiale (2020), Indici di *governance* mondiale (banca dati); Forum economico mondiale (2021), Rapporto sulla competitività globale 2020; OCSE (2021), Come va la vita? Benessere (banca dati). Murtin et al. (2018^[1]) forniscono ulteriori informazioni e analisi a riguardo degli indicatori della fiducia nel Governo.

StatLink  <https://stat.link/iczeds>

Nel corso di diversi decenni, l'Italia ha intrapreso ampie riforme per migliorare l'efficacia del settore pubblico. Le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR, riassunto nel Riquadro 2.1) e del Decreto Semplificazioni del 2020 sono le ultime di una lunga serie di misure di ampio respiro volte a snellire i processi, accelerare l'azione amministrativa e migliorare l'erogazione dei servizi pubblici. Le riforme del passato hanno modificato le strutture e modernizzato le norme e i regolamenti, oltre ad averne migliorato le modalità di elaborazione e approvazione. Le riforme hanno perseguito obiettivi volti a migliorare il processo di bilancio e la sostenibilità fiscale, incrementare l'efficacia dei costi e la qualità della spesa, nonché avvicinare i fornitori di servizi agli utenti garantendo una qualità più uniforme nell'intero Paese. Alcuni sforzi di riforma hanno condotto all'adozione di approcci innovativi consentendo all'Italia di raggiungere risultati migliori rispetto a molti altri Paesi dell'OCSE: ne sono esempi gli stanziamenti di fondi basati sulle esigenze a favore dei governi subnazionali e lo sviluppo della centrale acquisti della pubblica amministrazione, la Consip. I recenti progressi compiuti nella digitalizzazione di settori della pubblica amministrazione hanno dato vita a un'architettura che è particolarmente adatta alle diverse capacità del governo multilivello italiano.

Tuttavia, in alcuni ambiti, i miglioramenti nelle pratiche e nei risultati si sono spesso rivelati inferiori alle ambizioni degli sforzi di riforma compiuti in passato. Occorrono diversi anni per legiferare su riforme amministrative profonde e per far sì che le medesime siano attuate. In tale lasso di tempo è spesso necessario adeguare le misure specifiche in base alle esperienze e ai riscontri ricevuti. In Italia le riforme che inizialmente godevano di un ampio sostegno *bipartisan* sono successivamente divenute controverse da un punto di vista politico, il che ha consentito a interessi radicati di bloccarle e capovolgerele a seguito di cambiamenti di governo. Nel frattempo, con l'evoluzione del ciclo economico e degli obiettivi di bilancio, le risorse di bilancio inizialmente disponibili per sostenere le riforme nel Paese si sono assottigliate (Bassanini, 2010^[2]; Boeri and Rizzo, 2020^[3]; Cavatorto and La Spina, 2020^[4]; OECD, 2010^[5]; OECD, 2019^[6]; OECD, 2013^[7]; OECD, 2015^[8]). Pertanto, il processo di bilancio ad oggi non promuove i finanziamenti per le aree di spesa più favorevoli alla crescita. I processi onerosi e gli incentivi per i dipendenti pubblici rallentano l'azione amministrativa. La limitatezza delle strategie di assunzione, la lentezza del ricambio del personale e la modesta formazione hanno amplificato il divario in termini di competenze. Si è osservata altresì un'inversione delle riforme volte a migliorare la qualità degli appalti. La diversità delle capacità e la sovrapposizione delle responsabilità continuano a restringere l'efficacia dei molteplici livelli di governo del Paese. Il Riquadro 2.2 illustra alcune caratteristiche dei programmi di riforma della pubblica amministrazione realizzati con successo da taluni Paesi dell'OCSE.

Il presente capitolo individua le priorità su cui l'Italia deve concentrarsi per migliorare l'efficacia della sua pubblica amministrazione, affrontando le questioni chiave relative a tre aspetti centrali: *in che misura* il settore pubblico interviene nell'economia, sia direttamente attraverso gli stanziamenti di bilancio sia mediante i regolamenti; *il modo* in cui il servizio pubblico realizza, attraverso la sua forza lavoro, le procedure di appalto e la digitalizzazione; *quali attori* del governo multilivello italiano e delle imprese pubbliche e private forniscono tali beni e servizi. Il presente capitolo analizza la realizzazione di programmi attivi per il mercato del lavoro, per l'istruzione e la cura della prima infanzia, nonché per gli investimenti pubblici da parte delle autorità locali alla luce dei tre aspetti trasversali summenzionati. Detti servizi mettono in risalto le numerose sfide cui il settore pubblico italiano è chiamato a dare risposte e sosterranno in maniera considerevole l'Italia nel conseguimento di una ripresa sostenibile e nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza predisposto dal Governo. Nel contesto di suddetti aspetti, tra le priorità comuni figurano l'assunzione di personale competente, lo sviluppo delle competenze necessarie, il monitoraggio delle prestazioni e la promozione del coordinamento.

Riquadro 2.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si concentra sul rafforzamento dell'efficacia del settore pubblico

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano delinea le modalità di utilizzo dello strumento Next Generation EU e le relative riforme strutturali per il periodo 2021-2026 al fine di riprendere una crescita economica sostenibile e duratura. Il fulcro di tale strategia è la modernizzazione della pubblica amministrazione e, in questo settore, il PNRR si basa su diverse misure volte a facilitare o accelerare i processi amministrativi previsti dal Decreto Semplificazioni del luglio 2020, o le estende. Molti dei dettagli delle misure del PNRR saranno definiti di pari passo con l'elaborazione delle leggi di attuazione.

Tra le priorità rientrano il rafforzamento delle risorse umane del settore pubblico e il potenziamento del suo dinamismo. Il PNRR finanzia l'assunzione di migliaia di nuovi dipendenti pubblici per colmare le lacune in termini di capacità nell'amministrazione pubblica, in particolare nei comuni e nel Sud del Paese. Le riforme relative alla selezione del personale sono intese ad attrarre in maniera più efficace candidati con competenze straordinarie o provenienti da percorsi di carriera differenti, piuttosto che incentrarsi sulla conoscenza del diritto amministrativo. Lo sviluppo di un quadro per le competenze assumerà un ruolo più incisivo nell'orientare le priorità di assunzione, mobilità e formazione della pubblica amministrazione.

La semplificazione delle leggi e dei regolamenti costituisce un'altra priorità. Le riforme del diritto e della regolamentazione della pubblica amministrazione, degli appalti pubblici e della concorrenza sono gli aspetti su cui si concentra il PNRR, che mira altresì a potenziare l'efficacia delle normative per prevenire fenomeni di frode o corruzione. La revisione delle norme e delle procedure a tutti i livelli di governo, l'ampliamento della regola del "silenzio-assenso" e il miglioramento dell'interoperabilità e dell'accesso ai dati tra le amministrazioni sono destinati a semplificare, accelerare e ottimizzare i processi amministrativi pubblici, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione degli altri elementi del PNRR. L'introduzione del *benchmarking*, il monitoraggio dei risultati e gli incentivi hanno lo scopo di accelerare i processi, identificando, ad esempio, le carenze in termini di prestazioni. La modifica dei sistemi contabili e di gestione delle finanze pubbliche mira a migliorare la tracciabilità degli esborsi.

Il PNRR si pone l'obiettivo di far progredire la modernizzazione della pubblica amministrazione accelerandone il processo di digitalizzazione. Da un punto di vista tecnico, il PNRR si concentra sullo sviluppo del "cloud" e sul rafforzamento della cibersicurezza e fornisce alle amministrazioni la possibilità di scegliere se integrarsi nell'infrastruttura "cloud" nazionale pubblica (il "Polo Strategico Nazionale") o utilizzare servizi "cloud" commerciali. Il PNRR rafforza il principio "una tantum", che esige una migliore interoperabilità, oltre a rafforzare l'identità digitale e ad ampliare l'offerta dei servizi ai cittadini, e snellisce i processi di acquisizione delle tecnologie. Parallelamente a questi sviluppi tecnici, il PNRR attribuisce priorità allo sviluppo di competenze dei dipendenti pubblici per poter sfruttare il potenziale delle tecnologie digitali.

Fonte (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021^[9]):

Riquadro 2.2. Esempi di strategie di successo adottate da taluni Paesi dell'OCSE per attuare riforme del settore pubblico

Negli ultimi decenni i Paesi dell'OCSE hanno attuato numerose riforme del settore pubblico per migliorare la qualità dei beni e dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione, riducendone al contempo i costi. L'obiettivo delle riforme intraprese dai Paesi dell'OCSE si è evoluto nel corso delle diverse ondate di riforme. Dalla fine degli anni Ottanta fino agli anni 2000 i Paesi anglofoni, tra cui Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito, hanno agito da pionieri per le riforme volte a integrare una concorrenza di tipo commerciale all'interno del settore pubblico, con lo scopo di concentrarsi sui risultati e sull'efficienza. Più recentemente, le sfide correlate all'attuazione e la costante domanda di servizi pubblici di qualità superiore hanno determinato un'inversione di alcune di queste riforme, ponendo piuttosto l'accento sul rafforzamento della capacità interna del settore pubblico di conseguire risultati e sulla valutazione di questi ultimi rispetto a una gamma più ampia di obiettivi. Le riforme introdotte in altri Paesi dell'OCSE hanno spesso seguito queste tendenze, adeguandosi alle sfide istituzionali nazionali, di bilancio e relative alla prestazione dei servizi.

Dagli anni Novanta, le principali riforme del settore pubblico italiano hanno seguito questo modello. Si sono presentate notevoli sfide correlate all'attuazione delle ambiziose riforme condotte dall'Italia, caratterizzate da cambiamenti sul campo che non rispecchiavano le aspirazioni dei riformatori in alcuni dei settori chiave, tra cui molti di quelli illustrati in questo capitolo. Il programma di riforma delle politiche definito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), basato su molte delle misure del Decreto Semplificazioni del 2020 e dell'Agenda pluriennale per la Semplificazione, pone una rinnovata attenzione sul potenziamento del contributo del settore pubblico alla crescita e al benessere duraturi dell'Italia.

Alcune delle lezioni apprese dalle esperienze di riforma dei Paesi dell'OCSE possono contribuire all'attuale programma di riforme italiano. Tra queste figurano:

- Garantire una leadership forte. I programmi di riforma di successo sono caratterizzati da una leadership manageriale e politica forte, che riguarda i dirigenti del servizio pubblico, figure chiave per l'attuazione. Gli esperti tecnici hanno un ruolo cruciale nel fornire consulenza alla leadership politica e manageriale, tuttavia i programmi di riforma condotti da tecnici hanno dimostrato di avere meno successo.
- Integrare l'innovazione, la sperimentazione e l'adattamento nei programmi di riforma. Le riforme comportano innovazione, la quale potrebbe inevitabilmente necessitare di adeguamenti. I programmi di riforma efficaci prevedono misure volte a testare i nuovi approcci in taluni ambiti della pubblica amministrazione prima che essi vengano introdotti su scala più ampia. I Paesi con un governo multilivello, come l'Italia, possono testare talune riforme politiche in alcune regioni rappresentative prima di sostenere i costi e affrontare i disagi correlati all'applicazione di tali misure a livello nazionale.
- Investire nelle capacità per attuare le riforme. Un elemento imprescindibile dei programmi di riforma dell'amministrazione pubblica che riscuotono successo è la formazione proattiva dei dirigenti a riguardo dell'applicazione dei cambiamenti, che consente di comprendere gli obiettivi delle riforme. Le sessioni di formazione ripetute permettono ai dirigenti di condividere esperienze e strategie e forniscono un riscontro sulle riforme. Ad esempio, la Finlandia ha rilevato che la reiterazione di sessioni di formazione ha contribuito a rinnovare la motivazione dei dirigenti a realizzare le riforme in corso, fornendo al contempo un riscontro per adattare i programmi di riforma.
- Le riforme sono processi di lungo termine. Ottenere un ampio consenso a livello di comunità sulle priorità di riforma può sostenere riforme complesse e a più stadi attraverso cambiamenti nel personale dirigente o nel ciclo politico. Le agenzie indipendenti che sviluppano l'agenda di riforma e ne comunicano i vantaggi, come i comitati per la produttività di cui al Capitolo 1, possono contribuire a costruire tale consenso e mantenerlo.

Fonte: (Huerta Melchor, 2008^[10]) (Shaw and Richet, 2012^[11]) (Cavatorto and La Spina, 2020^[4]); (Halligan, 2013^[12])

Riconsiderare i contributi che il settore pubblico apporta all'economia

Le scelte che il settore pubblico opera relativamente a quali beni e servizi finanziare e disciplinare sono fondamentali per la sua efficacia. Le scelte attuali sono spesso un retaggio di decisioni passate, dovute, ad esempio, al processo di bilancio incrementale e all'insieme delle normative approvate in precedenza, e non rispecchiano le esigenze di quegli ambiti che sono ora in cima alle priorità per l'azione pubblica o in cui il settore pubblico è più efficace. Allontanarsi da questo *modus operandi* può rappresentare una sfida, ma è una componente essenziale delle più ampie riforme volte a migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione.

Riformare il processo di bilancio per riassegnare i finanziamenti a sostegno della crescita

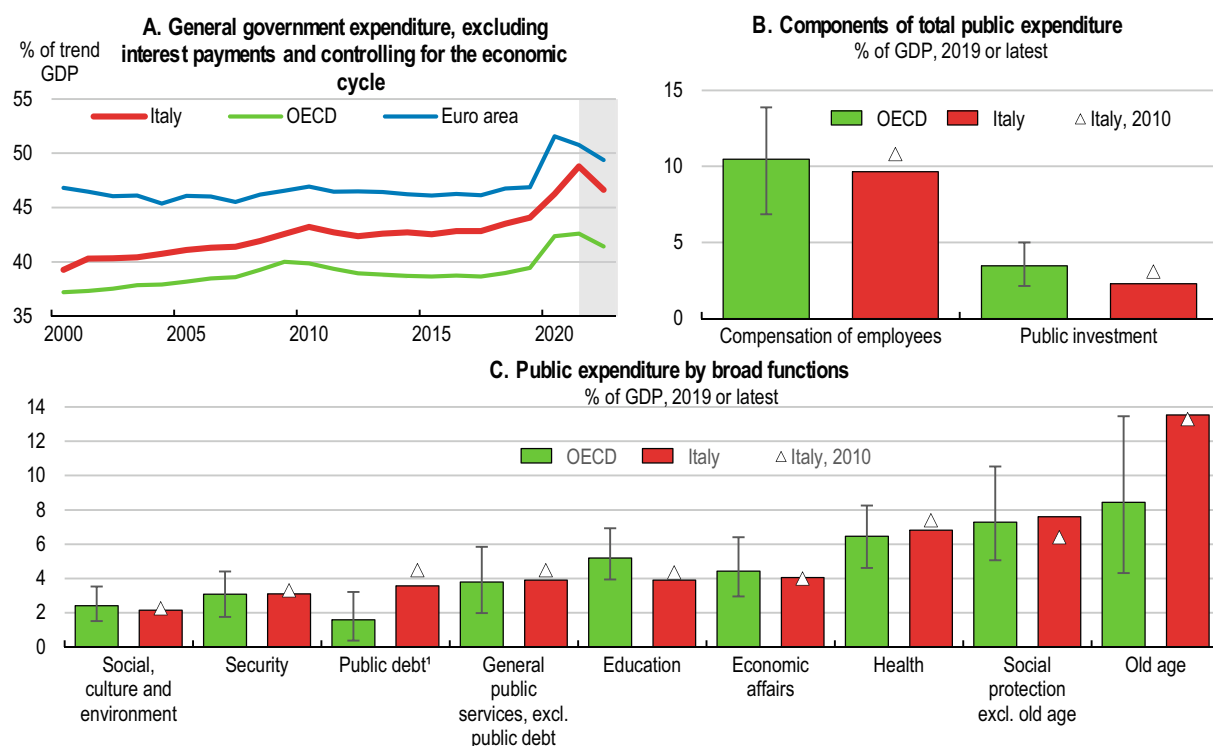
Nonostante la spesa complessiva dell'Italia sia in aumento, quella destinata a promuovere la crescita rimane bassa

La spesa pubblica italiana è elevata e da diversi anni registra un andamento al rialzo (Figura 2.2, Grafico A). Con il 48,6 % del PIL nel 2019, la spesa pubblica italiana è stata la settima più alta tra i Paesi dell'OCSE, risalendo dalla dodicesima posizione tra le più alte del 2000. Tale tendenza è principalmente dovuta alla spesa legata all'invecchiamento della popolazione, che è in aumento (Figura 2.2, Grafico C). L'elevata voce di spesa correlata all'invecchiamento demografico rispecchia la generosità del sistema pensionistico pubblico italiano e il numero relativamente elevato di pensionati rispetto ai lavoratori attivi. Essa è in contrasto con i regimi contributivi o professionali degli altri Paesi dell'OCSE che non compaiono come spesa pubblica. L'Italia spende circa l'equivalente della media OCSE per i trasferimenti sociali non pensionistici. L'elevata spesa per il debito rispecchia l'alto stock di debito pubblico dell'Italia. La spesa per beni e servizi pubblici discrezionali, in particolare quelli che contribuiscono in maniera più diretta alla produttività e all'occupazione, è inferiore a quella della maggior parte dei Paesi dell'OCSE e ha altresì subito un calo (Figura 2.2, Grafici B e C). La spesa per l'istruzione, gli investimenti pubblici, la ricerca e lo sviluppo è la terza più bassa tra i Paesi dell'OCSE, pari al 7,2% del PIL nel 2019, ovvero lo 0,6% del PIL in meno rispetto al 2013.

La spesa pubblica italiana raggiunge una performance mista tra i risultati economici e di benessere tenendo conto del livello di spesa rispetto agli altri Paesi dell'OCSE (Figura 2.2, Grafico C, e Figura 2.3) (Lorenzani and Reitano, 2015^[13]). I tassi di povertà sono alti tra le famiglie e i minori, poiché l'elevata spesa sociale complessiva è in gran parte diretta ai trasferimenti relativamente generosi del sistema pensionistico pubblico alle famiglie anziane, mentre altre aree di spesa sociale presentano una minore efficacia. I risultati dell'istruzione, come indicato dai test internazionali delle competenze degli adolescenti e degli adulti, come il PIAAC e il PISA, sono al di sotto della media OCSE, il che rispecchia in parte la modesta entità della spesa dedicata all'istruzione. La qualità delle infrastrutture rispetto ad alcuni parametri di riferimento è inferiore se paragonata ad altri Paesi dell'OCSE, il che è in linea con gli investimenti pubblici relativamente bassi, soprattutto dopo la crisi finanziaria globale. Al contrario, i risultati relativi alla salute, tenendo conto delle differenze nella dieta e nelle condizioni di vita, sono ben al di sopra della media OCSE, pur con una spesa solo leggermente superiore alla media. Nel complesso, il quadro suggerisce che per sostenere una crescita più forte e più inclusiva occorre riassegnare alcune voci di spesa e migliorare l'efficacia di quelle esistenti.

La ridistribuzione della spesa pubblica può liberare risorse che hanno un impatto limitato e potenziare quelle destinate agli ambiti prioritari. Il processo di bilancio dell'Italia, sintetizzato nel Riquadro 2.3, potrebbe ridistribuire meglio la spesa stabilendo e comunicando chiaramente i massimali dei ministeri all'inizio del ciclo di bilancio e sviluppando, a livello dei medesimi, capacità specializzate per coordinare, valutare e attribuire priorità ai piani di spesa. Una migliore integrazione degli indicatori di rendimento e delle revisioni periodiche della spesa nel processo di bilancio potrebbe potenziare il modo in cui il settore pubblico assegna le sue scarse risorse. Taluni Paesi dell'OCSE ritengono che tali pratiche siano vantaggiose, in particolare quando sono coordinate a livello di Governo centrale e prevedono un forte coinvolgimento dei ministeri (Riquadro 2.4).

Figura 2.2. I costi sostenuti dall'Italia per le pensioni e per il servizio del debito sono più elevati rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, mentre la spesa destinata a promuovere la crescita rimane bassa



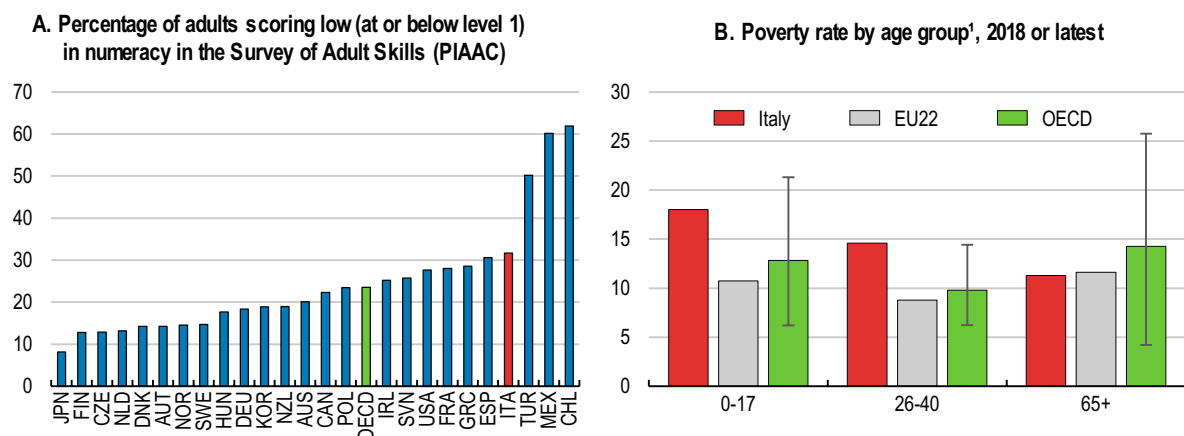
1. La spesa per il debito pubblico include i pagamenti degli interessi e le spese per la sottoscrizione e la fluttuazione dei prestiti pubblici.

Nota: Grafici B e C: il Grafico illustra la spesa pubblica per funzioni generali. Le medie OCSE non sono ponderate e non comprendono Canada, Messico, Nuova Zelanda e Turchia, mentre i baffi mostrano l'intervallo tra il primo e l'ultimo decile (non ponderato) dei Paesi dell'OCSE.

Fonte: OECD (2021), Economic Outlook (banca dati); OECD (2021), National Accounts Statistics (banca dati).

StatLink <https://stat.link/b6z9j2>

Figura 2.3. I risultati della spesa pubblica italiana sono in ritardo in alcuni settori, come lo sviluppo di competenze e la riduzione del tasso di povertà di minori e famiglie



Nota: I baffi del diagramma indicano l'intervallo dei Paesi dell'OCSE tra il primo e l'ultimo decile.

1. Al 50 % del reddito equivalente mediano al netto di imposte e trasferimenti.

Fonte: OECD (2019), Skills Matter Additional results from the survey of Adult skills, Allegato A; OECD (2021), Income Distribution Database (IDD).

StatLink <https://stat.link/9gp0xo>

Riquadro 2.3. Il processo di bilancio dell'amministrazione centrale italiana

Il processo di bilancio annuale dell'amministrazione centrale è avviato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che stabilisce il massimale di spesa aggregato. Successivamente, i diversi ministeri presentano al MEF gli aggiornamenti sulle rispettive spese di base per i programmi esistenti, unitamente alle richieste di finanziamenti supplementari, senza fare riferimento al massimale totale di spesa o ai massimali a livello ministeriale. Spesso i ministeri non consolidano e prioritizzano le richieste formulate dalle diverse agenzie, le quali di sovente forniscono informazioni limitate sui risultati delle prestazioni. Il MEF ascolta dunque le presentazioni delle delegazioni dei ministeri interessati, che difendono le proprie richieste. A seguito della revisione delle proiezioni del totale delle risorse, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Economia e delle Finanze concordano le dotazioni di bilancio, comprese le modifiche dei programmi dei ministeri o degli obiettivi di risparmio, e tali decisioni sono comunicate bilateralmente ai ministeri. Nel bilancio presentato al Parlamento, i risparmi possono essere esposti come obiettivi generali, ma i ministeri hanno facoltà di proporre tagli a programmi specifici.

Fonte: (Blöndal, von Trapp and Hammer, 2016^[14])

Utilizzare in maniera efficace gli indicatori di rendimento per migliorare le decisioni di spesa

I processi di bilancio in Italia possono avvalersi in più ampia misura delle informazioni sulle prestazioni (Figura 2.4), concentrando meglio gli indicatori esistenti e integrando maggiormente il rendimento nel processo di bilancio. Ciò consentirebbe di allineare il processo di bilancio dell'Italia alle pratiche che altri Paesi dell'OCSE hanno trovato efficaci (Riquadro 2.4 e Riquadro 2.5). Le riforme attuate alla fine degli anni Novanta e nel 2009 hanno cercato di snellire la struttura del bilancio e di ottimizzare le informazioni presentate al Parlamento, introducendo al contempo indicatori di output e di risultato. Esse sono concettualmente legate al programma nazionale di riforme e al quadro per il benessere, che è stato riconosciuto come una “buona prassi” (OECD, 2015^[15]; (OECD, 2019^[16]). Tuttavia, nel corso del tempo le voluminose informazioni non sono state ben organizzate o rese comparabili tra le diverse entità. Molti indicatori fanno riferimento alle attività amministrative piuttosto che ai beni o ai servizi forniti o ai loro vantaggi, e hanno scarsamente inciso sulle assegnazioni di bilancio o su altre decisioni gestionali (Blöndal, von Trapp and Hammer, 2016^[14]). Nel frattempo, dal 2016 l'Italia ha sviluppato il bilancio di genere e ha introdotto l'obbligo di riferire, nei documenti di bilancio, circa gli obiettivi e gli indicatori del benessere, tra cui la sostenibilità ambientale, l'uguaglianza economica, la salute e l'istruzione. Essi sono presentati in parallelo al bilancio e non vengono integrati nella relativa procedura. La corretta integrazione di tali indicatori nel processo decisionale di bilancio ha rappresentato una sfida non solo per l'Italia ma anche per altri Paesi (Riquadro 2.5).

Integrando in maniera uniforme informazioni, succinte e pertinenti, sui risultati nel processo di bilancio sarebbe possibile migliorare le decisioni relative alle proposte di spesa dei ministeri e alle dotazioni di bilancio di cui ai paragrafi successivi (Bonomi Savignon, Costumato and Marchese, 2019^[17]). La *raccomandazione dell'OCSE del 2015 sulla governance di bilancio* illustra diverse buone pratiche per consentire ai ministeri interessati di ridefinire i loro indicatori di rendimento. Visti i tempi ristretti e le pressioni politiche che caratterizzano la stesura e l'approvazione dei bilanci, è molto più probabile che gli indicatori di rendimento influenzino le decisioni ove siano molto pertinenti, facilmente comprensibili e affidabili. Onde risultare efficaci, gli indicatori di rendimento presentati devono essere limitati nel numero, pertinenti per ciascun programma o ambito politico, chiari e facilmente comprensibili, e devono consentire di tracciare i risultati rispetto agli obiettivi e ai parametri di riferimento. Collegando gli indicatori di rendimento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si potrebbe contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Piano.

Riquadro 2.4. Pianificare il bilancio per il rendimento: esperienze dei Paesi relative all'integrazione degli indicatori di rendimento nelle decisioni di bilancio

Per decenni i Paesi dell'OCSE si sono adoperati per modificare l'approccio ai rispettivi processi di bilancio spostando l'attenzione dagli *input* delle singole voci alle informazioni sulle prestazioni per assegnare risorse a beni e servizi pubblici diversi. Orientare la pianificazione del bilancio al rendimento comporta l'impiego sistematico delle pertinenti informazioni nel processo decisionale. È emerso che tale approccio contribuisce a indirizzare le decisioni di bilancio verso i risultati ottenuti dai beni e servizi pubblici e a discostarle dall'adeguamento incrementale delle assegnazioni al numero sempre crescente di voci dei capitoli di bilancio.

In sostanza, la pianificazione di bilancio orientata al rendimento ispira o, addirittura, guida lo stanziamento delle risorse. Inoltre, essa può contribuire alla valutazione dei risultati, sostenere la gestione e le revisioni della spesa e promuovere il coinvolgimento dei cittadini nel bilancio. Può altresì adattarsi ad altri obiettivi, tra cui quelli relativi al genere, al benessere e all'ambiente. I sistemi di pianificazione di bilancio basati sul rendimento dei vari Paesi sono in continua evoluzione, il che rispecchia parzialmente la difficoltà di sviluppare un sistema che soddisfi tutti gli utenti e tutte le esigenze. L'analisi dell'OCSE identifica quattro tipologie di pianificazione del bilancio in funzione del rendimento, qui illustrate.

1. Pianificazione di bilancio basato sul rendimento di presentazione (*presentational*): reca gli indicatori di *output*, risultato e rendimento separatamente rispetto al documento principale di bilancio, il che contribuisce alla trasparenza relativamente alle priorità politiche del Governo e agevola l'attuazione. Separando le informazioni relative al rendimento dagli stanziamenti di bilancio si limita l'impatto della *performance* sulla spesa. La pianificazione di bilancio basata sul rendimento dell'Italia si colloca in questo gruppo.
2. Pianificazione di bilancio basata sulle informazioni relative al rendimento: questo approccio più ambizioso integra le metriche del rendimento nel documento di bilancio e struttura il medesimo in base ai programmi. Tale pianificazione è adatta per i governi che hanno maggiori ambizioni nella riattribuzione delle priorità di spesa correlate ai risultati e intendono affidare ai gestori dei programmi un maggiore controllo di bilancio. È l'approccio adottato da una pluralità di Paesi dell'OCSE, tra cui Austria, Francia, Giappone, Paesi Bassi, Nuova Zelanda e Svezia.
3. Pianificazione gestionale del bilancio basata sul rendimento: l'attenzione si concentra sugli impatti gestionali e sui cambiamenti nel comportamento organizzativo, conseguiti mediante l'uso combinato del bilancio e delle relative informazioni sul rendimento. Tra l'esiguo numero di Paesi dell'OCSE che adottano questo approccio figurano Canada, Finlandia, Messico e Regno Unito.
4. Pianificazione diretta del bilancio basata sul rendimento: fornisce un collegamento diretto tra risultati e risorse, spesso attraverso un contratto, con conseguenze per il bilancio in caso di superamento o scarso conseguimento degli obiettivi. Sebbene nessun Paese dell'OCSE adotti un approccio generale orientato alla pianificazione diretta del bilancio basata sul rendimento, taluni membri dell'OCSE si avvalgono di tale approccio per finanziare aspetti specifici di una gamma limitata di servizi pubblici, ad esempio nel campo della sanità o dell'istruzione.

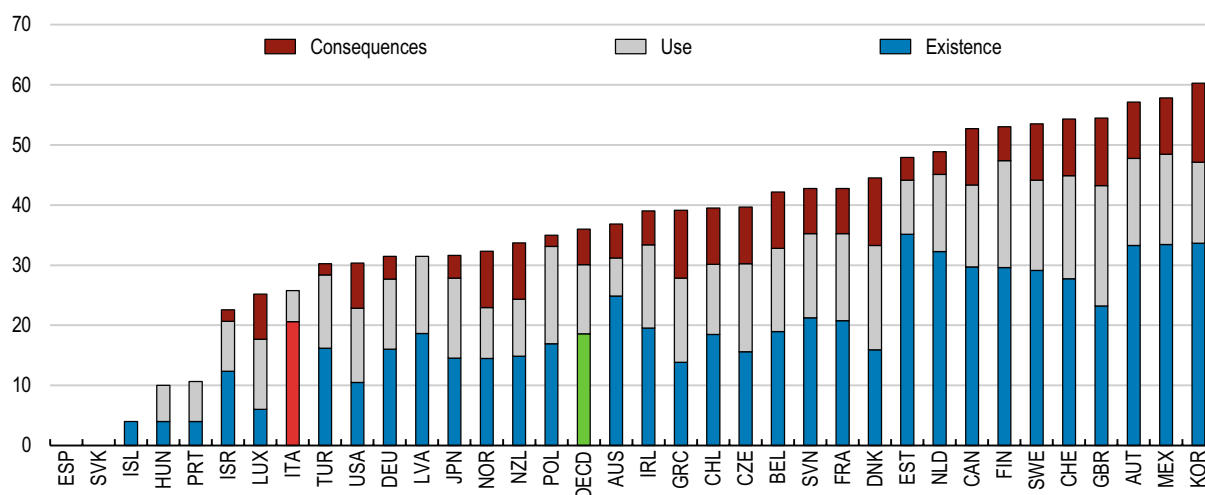
Fonte: (Keller, 2018^[18]); (OECD, 2015^[15]); (OECD, 2019^[16]); (Schick, 2014^[19]). (Cavatorto and La Spina, 2020^[4])

L'integrazione di indicatori di rendimento utili nel processo di bilancio costituirebbe un passo avanti verso lo sviluppo di una più ampia cultura delle prestazioni nel settore pubblico. Garantire che vi siano risorse sufficienti per valutare le prestazioni, che le informazioni siano accurate, tempestive e accessibili, e che i dipendenti pubblici dispongano delle competenze e degli strumenti pertinenti per utilizzare le informazioni sul rendimento consentirebbe altresì di sostenere tale processo, che necessita di un sostegno politico di alto livello in tutte le sue fasi. La struttura della missione del bilancio, introdotta dalle riforme del 2009

può inquadrare tali indicatori di rendimento e sviluppare gli opportuni legami con gli obiettivi nazionali di sviluppo. L'ISTAT può apportare un valido sostegno ai ministeri nello sviluppo di tali abbondanti serie di indicatori, visti gli approcci innovativi che l'Istituto nazionale di statistica ha adottato per misurare *output* e risultati difficili da quantificare (OECD, 2019^[16]). Limitare il numero di indicatori è essenziale per poterne garantire la fruibilità, come dimostra l'esperienza del Regno Unito o della Commissione europea nello sviluppo e nella successiva ottimizzazione di centinaia di indicatori di rendimento (Noman, 2008^[20]; Downes, Moretti and Nicol, 2017^[21]).

Figura 2.4. L'Italia ha sviluppato un'ampia gamma di indicatori di rendimento che incidono tuttavia in misura marginale sull'attribuzione dei fondi ai beni e ai servizi pubblici

Indice OCSE sulla pianificazione di bilancio basata sul rendimento, 2016



Nota: L'indice 2016 sulla pianificazione di bilancio basata sul rendimento è di tipo composito ed è calcolato utilizzando informazioni su 10 variabili. Tali variabili riguardano l'"esistenza" in termini di disponibilità e tipologia delle informazioni sul rendimento sviluppate, l'"uso" delle informazioni per il monitoraggio e la comunicazione dei risultati e le "conseguenze" relativamente al modo in cui le informazioni sui risultati sono state utilizzate nella conduzione dei negoziati sul bilancio, qualora lo siano state. La media OCSE si riferisce alla media non ponderata dei dati disponibili per i Paesi dell'OCSE. Il valore per Spagna e Slovacchia è considerato pari a 0.

Fonte: OECD (2016), OECD Performance Budgeting Survey

StatLink  <https://stat.link/pni0md>

Per elaborare e utilizzare gli indicatori di rendimento occorrerà che i ministeri interessati sviluppino le opportune capacità. Attualmente i ministeri competenti non dispongono di molte delle capacità di preparazione e analisi del bilancio generalmente riscontrate nei ministeri di altri Paesi dell'OCSE. In Italia, invece, l'Ufficio di bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), incardinato presso il Dipartimento della Ragioneria Generale della Stato, ha un ufficio dislocato in ciascun ministero interessato, che svolge funzioni quali il consolidamento e la trasmissione al MEF delle richieste di bilancio di ciascun ministero relativamente al ciclo di bilancio annuale (Riquadro 2.3). Sviluppare le capacità di preparazione del bilancio e di analisi delle prestazioni in unità dedicate presso ciascun ministero interessato rafforzerebbe la capacità dei medesimi di analizzare la propria spesa in relazione al rendimento e agli obiettivi politici, di attribuire priorità e valutare le diverse proposte e attività del ministero (Blöndal, von Trapp and Hammer, 2016^[14]). Ciascun ministero può utilizzare la propria analisi di spesa e di rendimento, basandosi sui relativi indicatori, per contribuire all'attribuzione delle priorità per le proposte di bilancio presentate dalle agenzie. Una volta posti in essere la capacità e i processi, gli indicatori di rendimento possono essere integrati nel processo interno di preparazione del bilancio e possono essere impiegati per accrescere la qualità delle discussioni bilaterali concernenti il bilancio che il ministero interessato intrattiene con il MEF. Gli indicatori di rendimento sono diventati parte integrante delle discussioni tra agenzie di finanza centrale e ministeri competenti nel Regno Unito, in Nuova Zelanda o in Canada. Detti Paesi hanno rilevato che, ricompensando

le agenzie e i ministeri che, nel corso del processo negoziale, si avvalgono degli indicatori di rendimento in maniera efficace attraverso le decisioni di attribuzione delle risorse, è possibile incentivare un maggiore utilizzo di detti indicatori (OECD, 2018^[22]). Oltre che agli organismi governativi centrali, lo sviluppo di capacità di informazione sul rendimento (e di analisi del medesimo) solide e utilizzabili apporta benefici anche alla pianificazione e agli stanziamenti di bilancio dei governi subnazionali.

Riquadro 2.5. Integrare il benessere nel processo decisionale relativo al bilancio: l'esempio della Nuova Zelanda

Negli ultimi anni i Paesi dell'OCSE hanno integrato gli indicatori di benessere nei loro regolari processi di bilancio, avvalendosi di una gamma di indicatori e approcci diversi. Insieme alle riforme della legge sui bilanci del 2015 in Italia, la legislazione introdotta negli ultimi anni in Francia, Scozia e Galles impone al governo di riferire sugli indicatori di benessere nell'ambito del loro processo decisionale; il Canada, invece, prevede di sviluppare tali meccanismi. Tuttavia, queste informazioni non sono generalmente in grado di influenzare in maniera sostanziale l'assegnazione delle risorse.

La Nuova Zelanda figura tra i Paesi dell'OCSE ad aver maggiormente integrato gli indicatori di benessere nel suo processo di bilancio. Il Tesoro (il Ministero delle Finanze) utilizza i dati relativi al benessere disponibili per stabilire le priorità di bilancio, promuovere la collaborazione tra i ministeri e valutare proposte per l'utilizzo di risorse di bilancio supplementari (circa il 4 % della spesa pubblica di base complessiva). Le recenti modifiche alla legge sulla finanza pubblica stabiliscono l'obbligo secondo cui il bilancio annuale deve riferire in merito ai progressi compiuti in relazione agli obiettivi di benessere.

Lo sviluppo di meccanismi di responsabilità può contribuire a garantire che l'obbligo legislativo di riferire in merito al benessere sia sostenuto da un reale cambiamento della funzione pubblica e delle prassi parlamentari, nonché dallo sviluppo di solide prove e dalla capacità dei funzionari pubblici di applicare gli indicatori. La Nuova Zelanda e il Galles hanno introdotto la figura del commissario specializzato per perseguire l'integrazione di questi indicatori nei processi decisionali governativi.

Fonte: (OECD, 2019^[23])

Revisionare la spesa per ridefinirne l'assegnazione

Le revisioni di spesa completano l'elaborazione di indicatori di rendimento per aiutare i governi a riassegnare quote sostanziali della spesa e a migliorarne il livello di efficacia. Le revisioni di spesa hanno aiutato l'Italia a superare il tradizionale processo di pianificazione del bilancio caratterizzato dall'assegnazione incrementale della spesa (Schick, 2014^[19]). A partire dalla crisi finanziaria globale, il Governo centrale italiano ha effettuato molteplici revisioni della spesa e, nel 2018, ha reso la pratica sistematica. Tali revisioni hanno aiutato il Governo a raggiungere obiettivi di risparmio, ma non sono state in grado di tutelare le attribuzioni di spesa a sostegno della crescita e dell'inclusività (OECD, 2017^[24]). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede una revisione potenziata della spesa.

Molteplici e compositi i modelli che hanno guidato le revisioni di spesa realizzate dall'Italia. Alcune sono state realizzate sotto la guida di esperti esterni o dal Gabinetto del Presidente del Consiglio del Ministro e si sono concentrate sulla ricerca di risparmi spaziando tra diversi settori e livelli di governo. Le revisioni di spesa dell'Italia sono generalmente coordinati dagli enti centrali, in genere il Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'Italia potrebbe adottare l'approccio di altri Paesi dell'OCSE creando unità dedicate, all'interno degli enti centrali di finanza, che sostengano le diverse agenzie coinvolte e collaborino con esse nello svolgimento delle revisioni, oppure istituendo un'agenzia indipendente specializzata e ad alta capacità, quale, ad esempio una commissione fiscale o un comitato per la produttività, al fine di eseguire le revisioni della spesa (di cui al Riquadro 1.8). Insieme a tale coordinamento centrale, la maggior parte dei Paesi dell'OCSE mira ora a sviluppare le capacità dei ministeri e la collaborazione tra i medesimi nelle

operazioni di revisione della spesa, in quanto ritengono che tali aspetti migliorino la qualità dell'analisi, la destinazione degli adeguamenti della spesa e la volontà dei ministeri di attuare le conclusioni emerse dalle revisioni (Noman, 2008^[20]). Qualora l'Italia decida di istituire delle unità di bilancio dedicate in seno ai ministeri interessati, esse diventerebbero il fulcro di tale esercizio.

Le revisioni di spesa contribuiscono maggiormente a migliorare la qualità della spesa quando sono inquadrare da una prospettiva a medio termine sugli obiettivi politici e di bilancio. Perseguire un quadro di spesa a medio termine solido, come raccomandato dall'ultimo *Studio economico dell'OCSE* sull'Italia (OECD, 2019^[6]), consentirebbe di adottare un approccio più sistematico alla ridistribuzione delle risorse di modo da tenere conto delle priorità e dei risultati che emergono solo nell'arco di svariati anni. Gli obiettivi politici stabiliti nel PNRR andrebbero completati da un quadro di spesa a medio termine che definisca priorità di spesa e vincoli di bilancio rigidi rispetto ai quali si possano elaborare e perfezionare i piani settoriali, ad esempio su un orizzonte triennale. Perseguire una prospettiva di medio termine nel quadro di bilancio generale aiuterebbe le future revisioni della spesa a mirare al risparmio e alle ridistribuzioni, e aiuterebbe altresì l'Italia a evitare di apportare tagli generalizzati e indebolire la pubblica amministrazione, come è accaduto a seguito delle revisioni di spesa degli inizi degli anni 2010 (Commissione europea, 2020^[25]).

I governi subnazionali hanno svolto un ruolo circoscritto nelle revisioni della spesa realizzate in Italia, come avviene altresì in altri Paesi dell'OCSE, malgrado la loro ingente quota di spesa pubblica e pur essendo stati il fulcro di alcune revisioni passate. La frammentazione dei dati e la ristrettezza degli strumenti e delle capacità analitiche disponibili, soprattutto nelle regioni caratterizzate da un ritardo di sviluppo, limitano la capacità dei governi subnazionali di partecipare alle revisioni della spesa, che possono beneficiare del sostegno di un'agenzia centrale. L'Autorità indipendente spagnola per la responsabilità di bilancio costituisce l'esempio di un'istituzione governativa centrale che fornisce in misura sempre maggiore un sostegno di questo tipo (Riquadro 2.6). Essa ha dapprima sviluppato una serie di dati e strumenti analitici e ha realizzato meccanismi per coordinare i diversi livelli di governo e interagire con essi. L'insieme di detti strumenti fornisce le basi per formulare raccomandazioni più influenti sulle attribuzioni di spesa e sulla qualità della spesa delle amministrazioni regionali.

Riquadro 2.6. Sostenere i governi subnazionali nell'analisi della spesa: l'esempio dell'Autorità indipendente spagnola per la responsabilità di bilancio (AIReF)

La Spagna, analogamente all'Italia, è un Paese decentralizzato e caratterizzato da più livelli di governo coinvolti nell'assegnazione e nell'esecuzione della spesa pubblica. Come accade per l'Italia, le pratiche di valutazione dell'efficacia della spesa sono relativamente recenti e le regioni, in particolare, dispongono di risorse limitate per valutare le politiche pubbliche. Nel 2013 la Spagna ha istituito l'Autorità indipendente per la responsabilità di bilancio (AIReF) per monitorare e valutare la spesa pubblica.

Il mandato dell'AIReF in materia di spesa dei governi subnazionali ha una portata unica rispetto alle altre istituzioni di bilancio indipendenti dei Paesi dell'OCSE. L'Agenzia è incaricata del monitoraggio dell'intero ciclo di politica di bilancio dei governi subnazionali, e quasi tutte le sue relazioni includono una dimensione subnazionale. AIReF ha creato un ruolo di "intermediario" negli organismi di coordinamento fiscale tra i governi nazionali e quelli subnazionali. Questi ultimi possono altresì chiedere a AIReF di analizzare temi specifici, quali la ristrutturazione del settore pubblico di una regione o le sfide in materia di investimenti infrastrutturali. I portatori di interessi riferiscono che AIReF ha aiutato i governi subnazionali a rispettare meglio le norme di bilancio e a potenziare l'esecuzione del medesimo, e che il suo *benchmarking* delle regioni e dei comuni è recepito in maniera positiva.

Dal momento che tra la metà e i tre quarti delle sue attività di monitoraggio e analisi si riferiscono alle finanze subnazionali, l'Agenzia ha necessitato di personale molto più qualificato sotto il profilo tecnico rispetto alle istituzioni fiscali indipendenti di altri Paesi che si limitano ad analizzare la politica di bilancio dell'amministrazione centrale. Per svolgere questo ruolo, AIReF ha incanalato più risorse nella costituzione di serie di dati e modelli per le finanze regionali e, in misura sempre maggiore, locali. Oltre allo sviluppo di capacità tecniche e di serie di dati, l'Agenzia ha riscontrato che è essenziale costruire solidi sistemi di coordinamento. Il coinvolgimento di diversi livelli di governo e la raccolta di informazioni da essi provenienti hanno spesso comportato la necessità di organizzare svariate riunioni multilaterali. Tali meccanismi di coordinamento hanno aiutato AIReF a convincere gli organismi non ricettivi a impegnarsi nelle revisioni della spesa.

Le amministrazioni regionali hanno attuato in maniera frammentaria le raccomandazioni emanate da AIReF e potrebbe ora essere troppo presto per individuare un impatto complessivo sulla qualità della spesa dei governi subnazionali. Stando a quanto emerge dall'esame di tale meccanismo, chiedere ai governi di spiegare le motivazioni per cui essi non abbiano seguito determinate raccomandazioni migliorerebbe il rispetto delle medesime. L'esame ha altresì suggerito che la presentazione delle analisi in maniera più accessibile e non tecnica potrebbe migliorare l'impegno delle istituzioni e l'adozione delle raccomandazioni.

Fonte: (Bova, Ercoli and Bosch, 2020^[26]); (Von Trapp et al., 2017^[27]); (OECD, 2021^[28])

Rendere il sistema normativo più efficiente, più efficace e meno oneroso

Il compendio delle normative italiane e la relativa applicazione pesano sull'attività del settore privato e di quello pubblico

L'efficace definizione degli interventi normativi del Governo nell'economia costituisce una funzione essenziale dell'amministrazione centrale. Una regolamentazione ben concepita può migliorare il benessere, proteggere dagli interessi consolidati, accrescere la competitività e la produttività e limitare i danni all'ambiente o alla salute. Normative ben architettate consentono di bilanciare i rischi con gli oneri di conformità. I Paesi con minori oneri normativi e una maggiore fiducia nelle autorità di regolamentazione tendono a dare prova di una maggiore resilienza agli impatti sociali ed economici del COVID-19 (Blanc, Kauffman and Amaral, 2020^[29]).

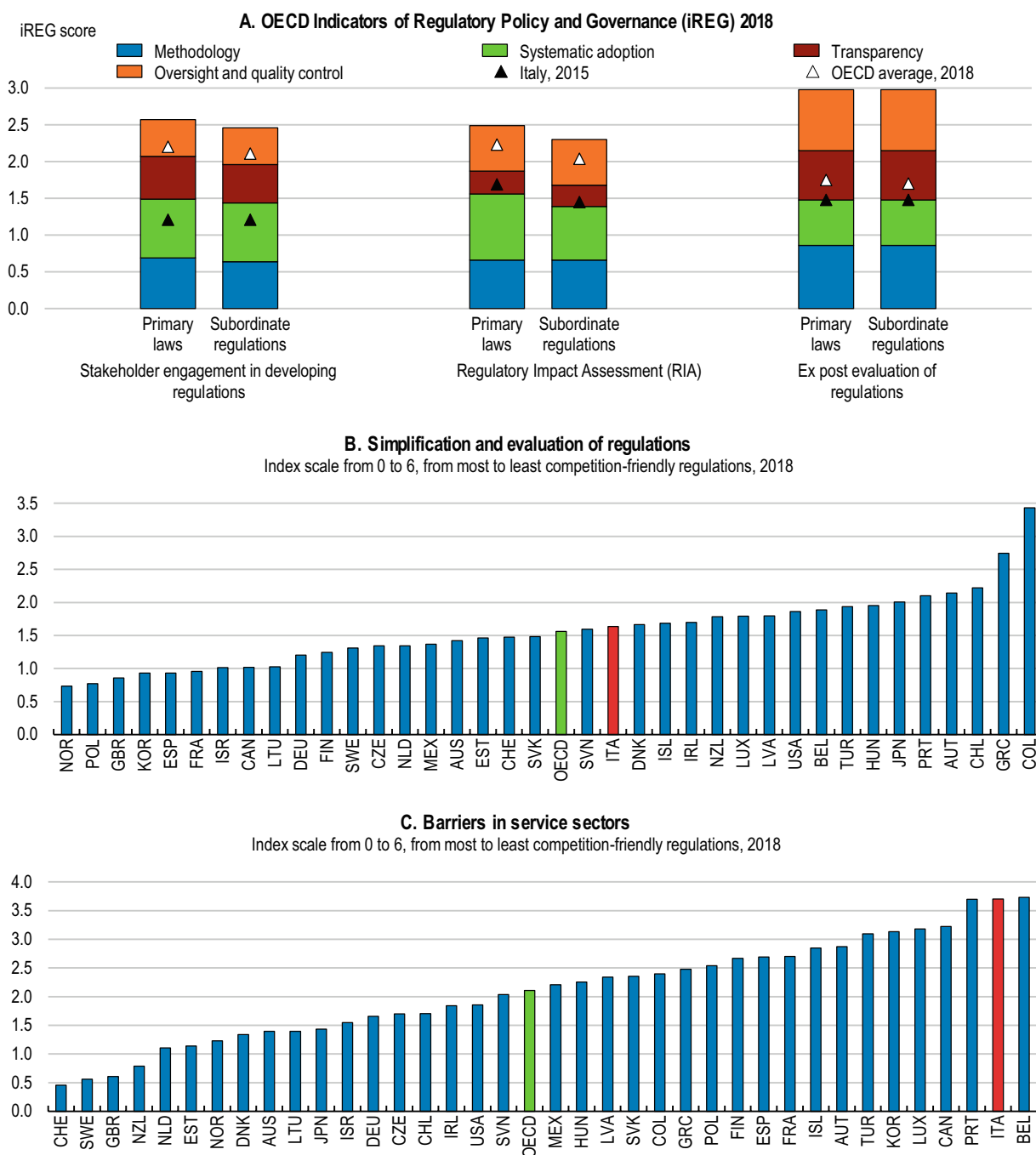
La regolamentazione italiana per le imprese e i privati può imporre pesanti oneri su alcuni settori e attività (cfr. Capitolo 1). L'Italia disciplina in modo particolarmente gravoso la costituzione e le attività delle piccole e medie imprese (PMI), dei servizi e in particolare di quelli professionali, dei dettaglianti e dell'economia collaborativa (Figura 2.5, Grafico C). La complessità dei processi, la frammentazione delle responsabilità e le strozzature nelle procedure di approvazione amplificano gli oneri normativi. Secondo le stime, nel 2019 le procedure amministrative richiedevano alle piccole e medie imprese un impegno pari a 550 ore l'anno, il che equivale a un costo pari al 4% del fatturato annuo delle PMI e al 2% del fatturato delle grandi imprese nel 2019 (The European House – Ambrosetti, 2019^[30]), mentre le valutazioni trasversali tra Paesi indicano che in Italia molti processi normativi sono relativamente lunghi. L'onere amministrativo di rispettare i regolamenti tende ad essere più gravoso nelle regioni in ritardo di sviluppo, il che limita la produttività delle imprese (Deloitte, 2021^[31]; Fadici, Garda and Pisu, 2019^[32]). Eppure tali oneri non producono risultati migliori, considerando che diversi aspetti delle condizioni di lavoro o dell'ambiente in Italia risultano più scarsi rispetto a molti altri Paesi dell'OCSE che applicano minori oneri normativi.

Le misure normative per combattere i rischi di corruzione si sono rivelate particolarmente impegnative e possono generare un circolo vizioso. La complessità e la rigidità delle normative, combinate a un'applicazione aggressiva volta a scoraggiare le attività illecite, possono contribuire ai fenomeni di corruzione riducendo la trasparenza e creando margini per un'applicazione discrezionale, aumentando nel contempo i costi per le imprese e indebolendo la fiducia. Una regolamentazione più complessa rallenta il sistema giudiziario, determinando un numero maggiore di cause legali che durano più a lungo (OECD, 2013^[33]). Il potenziamento della capacità di risposta del sistema giudiziario rappresenta un'altra priorità per migliorare il contesto imprenditoriale italiano, come illustrato nel Capitolo 1.

In Italia, sebbene la regolamentazione prevista dalla legge segua generalmente le buone pratiche, le norme di attuazione, i processi, le procedure e gli approcci degli organismi preposti all'applicazione possono condurre a risultati decisamente inferiori. Un sistema di regolamentazione di scarsa qualità può compromettere la capacità del settore pubblico di agire in modo efficace e rapido. Processi multipli e complessi, che richiedono l'approvazione di diversi funzionari pubblici distribuiti tra le varie agenzie, intralciano l'azione e l'attuazione. Quando è necessario agire con urgenza, l'Italia allenta le normative, anche se di solito temporaneamente. I commissari speciali responsabili di progetti prioritari o di emergenza, quali l'Expo di Milano o la ricostruzione del ponte di Genova, hanno il potere di eludere alcuni requisiti normativi. Tuttavia, tali disposizioni per i progetti di alto profilo non affrontano le carenze dei regolari progetti di investimento. Il Decreto Semplificazioni, introdotto durante l'emergenza COVID-19, allenta alcuni processi normativi per consentire al settore pubblico e a quello privato di accelerare l'attuazione di misure per rispondere alle crisi e favorire la ripresa. Ad esempio, ha temporaneamente accelerato i requisiti di approvazione per i prodotti sanitari. Il PNRR prevede tagli ai requisiti normativi, ad esempio per la sperimentazione di innovazioni pilota e progetti di digitalizzazione nell'ambito del programma "Sperimentazione Italia".

La sovrapposizione delle responsabilità normative e le ispezioni intrusive aumentano i costi di adeguamento alle normative a carico degli attori privati. Già dalla fine degli anni Novanta, il decentramento dell'Italia ha trasferito alcune funzioni di attuazione normativa ai governi subnazionali. L'onere di controllo più gravoso è stato imposto alle piccole imprese e alle società di servizi al dettaglio (Blanc, 2012^[34]). Ad esempio, un'impresa di servizi di ristorazione al dettaglio può essere sottoposta a ispezioni fiscali da parte di due agenzie governative centrali, in quanto il controllo del rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro è di competenza di diversi enti nazionali e subnazionali, mentre le norme in materia di sanità pubblica e sicurezza alimentare sono applicate dalle amministrazioni sia nazionali che subnazionali. Il Riquadro 2.7 illustra alcuni esempi di come altri Paesi dell'OCSE abbiano ridotto l'onere delle ispezioni.

Figura 2.5. L'Italia ha notevolmente migliorato la strutturazione delle normative, ma disciplina ancora duramente alcuni settori



Nota: Un punteggio iREG più elevato indica che il Paese ha attuato un maggior numero di pratiche normative indicate dalla raccomandazione dell'OCSE sulla politica e la governance in materia di regolamentazione. Gli indicatori relativi all'impegno dei portatori di interesse e alla Verifica di Impatto Regolatorio (VIR) delle leggi primarie riguardano solo quelli avviati dall'esecutivo (l'88 % di tutte le leggi primarie in Italia).

Fonte: OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG)*, <http://oe.cd/ireg>; OECD (2020), *OECD Product Market Regulation (banca dati)*.

StatLink  <https://stat.link/zbexdo>

Riquadro 2.7. Riformare le pratiche delle agenzie di regolamentazione per sostenere l'adempimento degli obblighi in Francia, Lituania e Regno Unito

Diversi Paesi dell'OCSE hanno riformato il modo in cui le autorità preposte all'applicazione delle norme attuano i regolamenti, al fine di alleggerire gli oneri sia per gli operatori che per la pubblica amministrazione.

Nel **Regno Unito** le autorità locali svolgono la maggior parte delle attività di ispezione e applicazione delle norme, in parallelo alle attività svolte dalle agenzie nazionali o integrandole. Ciò può comportare un'interpretazione e un'applicazione differenti delle normative in diverse parti del Paese, accrescendo la complessità e i costi dell'adempimento degli obblighi normativi. Per affrontare il problema, nel 2008 il Regno Unito ha creato il sistema dell'Autorità primaria (*Primary Authority*), amministrato da un ente attualmente denominato "Ufficio per la sicurezza dei prodotti e le norme". Esso consente alle imprese di costituire un partenariato legale con una specifica autorità locale. Questa, a sua volta, fornisce consulenza alle autorità di regolamentazione di altri enti locali incaricati di vigilare su ambiti differenti della medesima attività al fine di stabilire se sia opportuno effettuare accertamenti o segnalare un dato caso per inadempimento degli obblighi previsti. Gli accordi possono riguardare settori ampi o specifici della legislazione in materia di ambiente, salute, sicurezza antincendio, nonché licenze e norme commerciali. Il sistema è stato progressivamente esteso a nuovi settori di regolamentazione e alle imprese. Dal 2015 anche le piccole imprese che operano in una sola località possono beneficiare di tale sistema attraverso l'associazione di imprese cui appartengono, alleggerendo ulteriormente l'impiego del sistema stesso.

La **Lituania** ha sostanzialmente riformato le sue disposizioni in materia di ispezioni regolamentari a seguito della crisi finanziaria mondiale e ha allineato le proprie normative nazionali alle norme e alle prassi dell'UE. Animate dallo slogan "fornire consulenza piuttosto che punire", le riforme condotte dal Paese ricomprendono diverse innovazioni:

- Le agenzie di regolamentazione hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta con cui si sono impegnate a comminare sanzioni solo come misura di ultima istanza in occasione di ispezioni su imprese costituite da meno di anno. In tal modo è possibile consentire alle nuove imprese di familiarizzare con le normative e i processi di conformità pertinenti, nonché bilanciare meglio la necessità di proteggere gli interessi pubblici e adottare un approccio collaborativo alle loro relazioni con le imprese. Oltre tre quarti delle imprese ricevono consulenza dagli ispettori durante il primo anno di attività.
- Le agenzie di regolamentazione hanno investito per fornire assistenza alle imprese e hanno istituito un servizio di supporto telefonico per rispondere ai quesiti degli utenti. Le risposte fornite alle domande poste più di frequente sono anche pubblicate online. I numeri di assistenza telefonica ricevono quasi un milione di chiamate all'anno.
- Le agenzie hanno elaborato liste di controllo regolamentari per le imprese maggiormente colpite dal problema dell'asimmetria informativa e dalle incertezze, quali le PMI, i piccoli operatori alimentari, la ristorazione o le officine di riparazione.

Le riforme recentemente attuate in **Francia** consentono agli operatori economici di chiedere all'amministrazione doganale di verificare la propria conformità. L'operatore presenta la richiesta alla propria direzione doganale regionale utilizzando un modulo online. A seguito dei dovuti controlli, i funzionari doganali forniscono conclusioni scritte e confermano se le attività siano conformi ai requisiti, o meno. Tali conclusioni sono vincolanti per altri servizi in caso di controlli successivi, ad eccezione di questioni relative alla salute pubblica, alla sicurezza delle persone e dei beni o alla tutela dell'ambiente.

Fonte: (Banca mondiale, n.d.^[35]); (Blanc, Ottimofiore and Knutov, 2019^[36])

Rivedere e ridurre le normative e i processi contribuirebbe a migliorarne l'efficacia

L'Italia ha notevolmente migliorato le modalità di elaborazione dei regolamenti, e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede ulteriori misure per rivedere e snellire le regolamentazioni nuove e quelle esistenti (Figura 2.5). Le recenti riforme attuate dall'Italia hanno migliorato il coinvolgimento dei portatori di interessi nell'elaborazione delle norme e hanno incrementato la qualità delle valutazioni d'impatto normativo sviluppando criteri per le valutazioni, compresi gli effetti economici, sociali e ambientali, creando un'unità indipendente incaricata di effettuare i riesami e prevedendo la possibilità che le proposte a impatto limitato siano sottoposte a valutazioni d'impatto normativo semplificate.

Qualsivoglia miglioramento al processo di elaborazione dei nuovi regolamenti è ben accetto. Tuttavia, sono proprio questi ultimi e le misure di conformità già in vigore a colpire la maggior parte delle imprese e dei singoli individui. Si stima che in Italia siano in vigore 160 000 leggi, contro le 7 000 in Francia e le 5 500 in Germania (The European House – Ambrosetti, 2019^[30]). Queste sono state spesso introdotte in diversi contesti tecnologici e normativi. Una revisione sistematica e regolare di tale insieme normativo può garantire che i regolamenti rimangano “efficienti sotto il profilo dei costi, coerenti e in grado di conseguire gli obiettivi strategici previsti”, come suggerito dalle *Raccomandazioni del 2012 sulla politica e la governance in materia di regolamentazione*. (OECD, 2012^[37]; OECD, 2018^[38]).

Si potrebbero compiere progressi svolgendo un consistente esercizio di inventario delle normative esistenti, attribuendo priorità ai settori soggetti a maggiori oneri normativi e che sono fondamentali per la ripresa dell'Italia dopo il COVID-19. Lo svolgimento di un tale esercizio complessivo riguarderebbe tutti gli ambiti del sistema normativo, dalla legislazione di alto livello ai regolamenti di attuazione e alle procedure di conformità delle diverse agenzie. La recente revisione, condotta dall'Italia, dei processi di registrazione per le imprese alimentari ne ha dimostrato i vantaggi. In Australia, la Commissione indipendente per la produttività ha condotto un riesame durato dieci anni su 1 600 normative, che ha portato alla revisione o alla soppressione della maggior parte delle medesime (OECD/KDI, 2017^[39]). L'aggiornamento dell'indagine condotta dall'Italia nel 2012 sulle ispezioni normative potrebbe fornire prove sulle procedure di regolamentazione e informazioni per detti esercizi di riesame. L'applicazione di strumenti quali i *Principi di buone pratiche dell'OCSE per l'applicazione della regolamentazione e le ispezioni regolamentari* potrebbe costituire uno strumento di diagnosi per le raccomandazioni (OECD, 2018^[40]; 2014^[41]). Per conferire maggiore impulso all'esercizio di riesame, l'Italia potrebbe seguire l'esempio di Paesi quali il Regno Unito e richiedere l'abrogazione di almeno un regolamento esistente per ciascun nuovo regolamento introdotto.

Lo sviluppo di capacità specializzate per la revisione dei regolamenti prima e dopo la loro attuazione può migliorare la qualità e la rapidità degli esercizi di revisione. Attualmente, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri esamina le valutazioni dei regolamenti previsti, con il sostegno di esperti esterni dell'Unità indipendente per la valutazione d'impatto. Anche gli uffici del Senato, della Camera dei Deputati e del Consiglio di Stato sono coinvolti nell'esame delle valutazioni. L'Ufficio di semplificazione amministrativa e la sua “Delivery Unit” nazionale presso il Dipartimento della Pubblica Amministrazione conducono gran parte del programma del Governo volto a ridurre i vincoli burocratici (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2020^[42]). Tuttavia, alcuni utenti chiave ritengono che detti riesami possano essere esercizi più burocratici che sostanziali (Ufficio Valutazione Impatto, 2018^[43]).

Un comitato nazionale per la produttività, di cui al Riquadro 1.8, potrebbe assumere un ruolo guida nella preparazione e nel coordinamento delle valutazioni sia dei regolamenti previsti che di quelli esistenti, come avviene in diversi Paesi dell'OCSE quali Australia e Nuova Zelanda (OECD, 2020^[44]). Tali esercizi di revisione sono efficaci quando considerano l'intero quadro di attuazione della regolamentazione, andando oltre i regolamenti formali per includere i mandati e il quadro giuridico delle autorità di regolamentazione, nonché le strutture e le risorse pertinenti (OECD, 2014^[41]). Un organismo di questo tipo eseguirebbe il riesame dei regolamenti esistenti e di quelli previsti assicurando coerenza tra i vari temi, adottando un approccio sistematico alla consultazione con gli organismi preposti all'applicazione delle norme e con quelli che sono interessati dalla regolamentazione nei diversi livelli di governo, nonché cooperando con esperti tecnici ed economici (OECD, 2019^[45]). Tale organismo potrebbe stabilire indicatori relativi al rendimento e agli effetti dei regolamenti su tutti gli utenti, includendo la competitività (OECD, 2019^[46]; Davidson, Kauffmann and de Liedekerke, 2021^[47]; OECD, 2012^[48]).

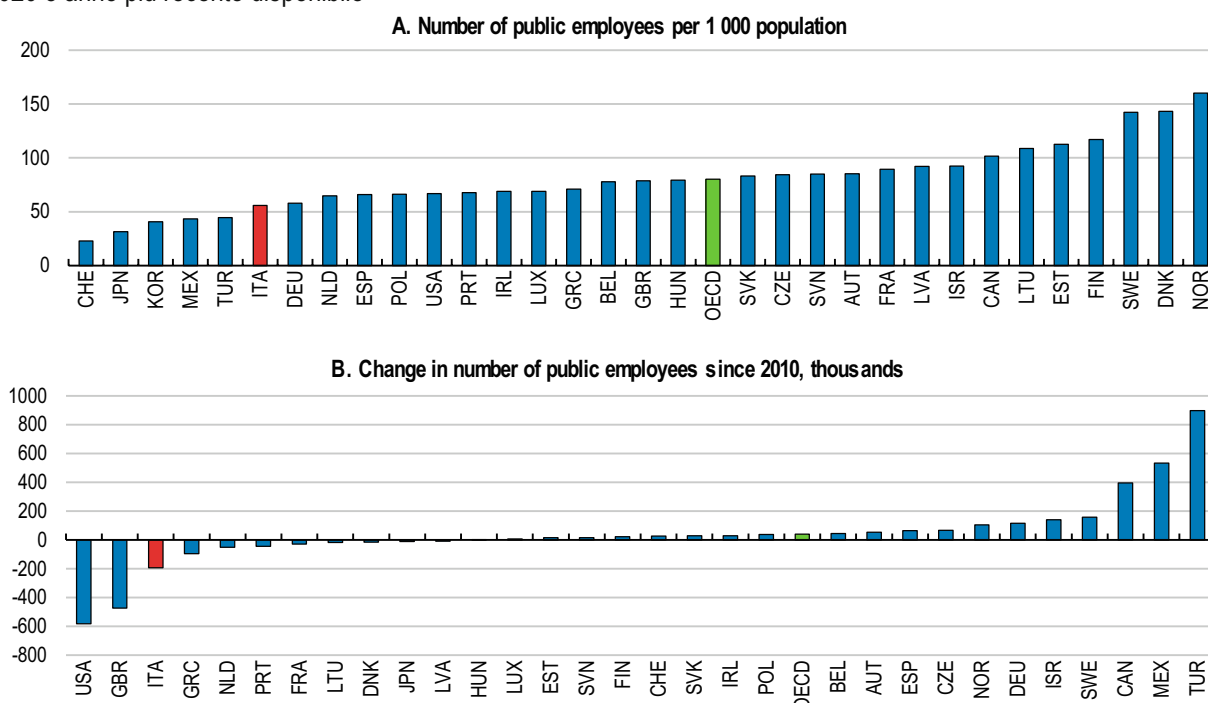
Le revisioni normative sono anche un'opportunità per rendere la regolamentazione più accessibile attraverso un linguaggio più chiaro e una migliore redazione. L'Agenda per la Semplificazione del Governo contempla tali ambizioni. Il Riquadro 2.8 descrive il modo in cui altri Paesi dell'OCSE hanno sviluppato un "linguaggio chiaro". Le revisioni normative costituiscono anche un'opportunità per riformulare le leggi orientandole ai risultati piuttosto che alla mera prescrizione di azioni, nonché per favorirne l'interpretazione e l'applicazione attraverso un approccio proporzionato e basato sul rischio (OECD, 2018^[40]). Un tale cambiamento nel modo di inquadrare la regolamentazione consentirebbe alle misure del Decreto Semplificazioni del 2020 e del PNRR di eliminare il rischio che i funzionari pubblici vengano sottoposti a procedimenti giudiziari e a sanzioni penali per determinate azioni, incentivando così un processo decisionale di tipo difensivo piuttosto che proattivo (Blanc, 2020^[49]).

Migliorare le prestazioni del settore pubblico

Un servizio pubblico snello in grado di conseguire risultati

Il settore della pubblica amministrazione italiana è relativamente limitato, invecchia velocemente e non dispone di molte delle competenze necessarie. Le varie ondate di riforme volte alla gestione del settore pubblico attuate a partire dagli anni Novanta hanno fatto sì che la sua forza lavoro si concentrasse sulla fornitura di beni e servizi pubblici piuttosto che essere percepita principalmente come una fonte di occupazione e reddito (Cavatorto and La Spina, 2020^[4]). Le restrizioni alle assunzioni del primo decennio degli anni Duemila, volte a limitare la spesa pubblica in particolare tra i governi subnazionali, hanno portato il numero di dipendenti pubblici al livello più basso tra i Paesi dell'OCSE in proporzione alla popolazione, mentre la spesa salariale del settore pubblico è scesa al di sotto della media OCSE (Figura 2.6; Figura 2.2, Grafico B). Tali misure hanno determinato una distribuzione più uniforme dei dipendenti pubblici tra le regioni, sebbene i numeri dell'organico siano ampiamente diminuiti in alcune delle regioni in cui l'erogazione del servizio pubblico si rivela più debole in assoluto (Rizzica, 2020^[50]).

Figura 2.6. La forza lavoro del settore pubblico in Italia è tra le più ridotte di tutti i Paesi dell'OCSE
2020 o anno più recente disponibile



Nota: I dipendenti pubblici si intendono a livello delle amministrazioni pubbliche, come indicato nei conti nazionali. I dati OCSE sono la media non ponderata dei Paesi dell'OCSE riportati nel Grafico. Per Finlandia, Giappone, Corea, Messico e Turchia vengono utilizzati i dati ILOSTAT.

Fonte: banca dati dell'Economic Outlook dell'OCSE; banche dati di OIL e ILOSTAT; occupazione pubblica per settori e sottosettori dei conti nazionali.

StatLink  <https://stat.link/2rfytp>

Riquadro 2.8. “Linguaggio chiaro” per una comunicazione più comprensibile e una regolamentazione migliore: le esperienze di Italia, Portogallo e Svezia

L'Italia ha da tempo compreso che è importante che lo Stato comunichi in maniera chiara con i cittadini. La legislazione e le direttive degli inizi degli anni Duemila hanno stabilito i requisiti per semplificare la formulazione delle leggi e le caratteristiche del linguaggio amministrativo dell'Agenda per la Semplificazione del Governo per il periodo 2020-2023. I dipendenti pubblici possono trovare indicazioni nei manuali e in un dizionario di linguaggio semplice composto da 7 000 voci. Alcune regioni (tra cui Toscana, Piemonte e Lombardia) hanno esplicitamente attribuito priorità al miglioramento delle loro comunicazioni con i cittadini. Tuttavia, le leggi e le comunicazioni ufficiali italiane sono spesso formulate in maniera complessa per i non esperti. Frasi e paragrafi lunghi, costruzioni complesse e frequenti riferimenti a documenti non riportati nel testo principale possono rendere le comunicazioni ufficiali inaccessibili o inefficaci.

Negli ultimi decenni, molti Paesi dell'OCSE hanno adottato misure concertate per favorire il passaggio all'utilizzo di un “linguaggio chiaro” nelle loro comunicazioni ufficiali. La ricerca in campo linguistico ha dimostrato che i lettori leggono i testi più velocemente e con meno errori quando sono guidati da titoli informativi, il testo è suddiviso in paragrafi e frasi brevi, e quando viene utilizzata la forma verbale attiva. Il linguaggio chiaro estende l'accesso alle comunicazioni ufficiali e consente ai cittadini di evitare di assumere avvocati o altri interpreti esperti. In Portogallo, alla fine degli anni Duemila, l'energica campagna per la promozione della semplificazione della comunicazione ha prodotto notevoli risparmi per una società di telecomunicazioni consentendole di ridurre le interazioni con i clienti, ha permesso di dimezzare le denunce all'ente per la rete autostradale, e ha altresì indotto i partiti politici a utilizzare un linguaggio chiaro all'interno delle loro piattaforme politiche. Il movimento a favore del “linguaggio chiaro” ha inciso fortemente sulle modalità di redazione delle leggi e delle comunicazioni amministrative nei Paesi anglosassoni. Tra i Paesi che condividono le tradizioni giuridiche italiane figura la Svezia, i cui sforzi volti alla semplificazione del linguaggio intrapresi già dagli anni Ottanta sono diventati un modello da seguire.

Come l'Italia, la Svezia ha introdotto un requisito legislativo riguardante la scrittura semplice e ha fornito ai suoi dipendenti pubblici materiale di sostegno. Inoltre, la Divisione svedese per il progetto di revisione giuridica e linguistica analizza tutti le proposte di atti, le ordinanze, i progetti di legge e i mandati delle commissioni. I giuristi collaborano con i linguisti per rivedere il testo e fornire commenti ai redattori originali, lasciando spazio a ulteriori discussioni e revisioni. La Divisione sostiene inoltre la riforma della legislazione e dei regolamenti esistenti: eroga corsi di formazione e organizza seminari con regolarità e gestisce un sito web per sostenere i dipendenti pubblici nell'elaborazione di altri tipi di comunicazioni.

La Svezia ha ritenuto che fosse essenziale modificare la percezione di quanto in precedenza era considerata una formulazione corretta. Il sostegno chiaro e coerente di leader politici e funzionari di alto rango agli sforzi volti alla semplificazione del linguaggio hanno conferito legittimità ai medesimi e hanno consentito agli autori di modificare i modelli che erano in uso da lungo tempo. Un gruppo appositamente costituito per promuovere il linguaggio chiaro, in contatto con quasi tutti gli organi governativi, ha sviluppato la domanda di linguaggio semplice e ne ha favorito l'accettazione diffondendo informative, monitorando e fornendo segnalazioni sulla leggibilità delle comunicazioni ufficiali, nonché assegnando premi agli esempi di buone pratiche. Un'azione di questo tipo, quale, ad esempio, una campagna di elevato profilo realizzata in Portogallo per la promozione del linguaggio chiaro, contribuisce a modificare le aspettative dei legislatori e di altri utenti in merito alla redazione di testi e comunicazioni ufficiali. Coinvolgere i fruitori dei testi giuridici e delle comunicazioni amministrative nelle revisioni per pervenire ad un linguaggio chiaro può migliorare la qualità della lingua. I riformatori svedesi, dal canto loro, sottolineano la necessità di rimanere determinati su una prospettiva di lungo periodo.

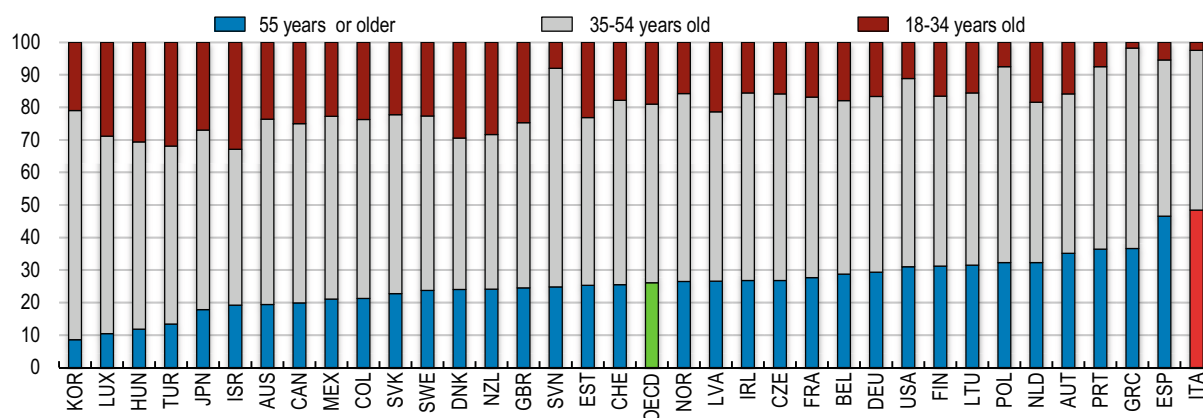
L'Italia può rafforzare i propri obiettivi di linguaggio semplice per il periodo 2020-2023 impiegando linguisti e altri esperti di linguaggio chiaro per sostenere i redattori del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ciò potrebbe comprendere l'istituzione di un ufficio volto ad incoraggiare e sostenere i governi subnazionali a modificare il loro approccio alla comunicazione, creando una rete analoga a quella sviluppata in Svezia.

Fonti: (Ministry of Justice, Sweden, 2006^[51]; Ehrenberg-Sundi, n.d.^[52]; Alsina Naudi, 2018^[53]; Commissione europea, 2019^[54]; Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2020^[42])

I dipendenti pubblici italiani sono più anziani che in tutti gli altri Paesi dell'OCSE e il numero di persone che potranno andare in pensione aumenterà rapidamente nei prossimi anni (Figura 2.7). Una parte di tale perdita di capitale umano e di conoscenze organizzative può essere trasferita alle nuove generazioni, se i nuovi assunti entrano in servizio prima che gli altri dipendenti vadano in pensione. I pensionamenti del personale più anziano, cui l'anzianità di servizio conferisce il diritto di percepire retribuzioni più elevate, possono anche liberare un certo margine di bilancio per assumere nuovopersonale dotato di competenze più aggiornate e in grado di attrarre premi salariali. Sono troppo pochi i dipendenti pubblici che dispongono attualmente delle competenze di cui il servizio pubblico necessita. In Italia, la percentuale di dipendenti pubblici in possesso di una laurea è inferiore a quella della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, e rappresenta inoltre la quota più bassa dell'intera forza lavoro in possesso di un diploma di laurea. L'insieme di tali problematiche indebolisce l'erogazione dei servizi pubblici e pone un vincolo cruciale alla fornitura di beni e servizi pubblici, ad esempio in settori che richiedono competenze ingegneristiche, informatiche e di analisi dei dati fondamentali per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Boeri and Rizzo, 2020^[3]). Tra le amministrazioni comunali, ad esempio, i lavoratori pubblici meno istruiti e più anziani sono associati a un'erogazione meno efficiente di servizi amministrativi e di assistenza all'educazione della prima infanzia nonché a ritmi di spesa più lenti per gli investimenti pubblici (Bulman and Doino, Forthcoming^[55]).

Figura 2.7. L'invecchiamento della forza lavoro pubblica in Italia determinerà presto una perdita di esperienza e un'opportunità di rinnovamento

Distribuzione dei dipendenti dell'amministrazione centrale per fascia d'età, 2020



Fonte: OCSE (2020), Studio sulla composizione della forza lavoro nei governi centrali/federali.

StatLink  <https://stat.link/yfg4hs>

Eliminare gli ostacoli che impediscono ai dipendenti pubblici di agire con sicurezza

Gli obblighi giuridici previsti per i dipendenti pubblici e lo spettro di procedimenti giudiziari e persino di sanzioni penali che incombe su di essi per le decisioni assunte possono disincentivare ad agire o a prendere decisioni. Anche nelle organizzazioni pubbliche esposte a un rischio limitato di sanzioni, tali misure possono incoraggiare l'adozione di un processo decisionale di carattere difensivo (Artinger, Artinger and Gigerenzer, 2018^[56]). In Italia, le misure introdotte per il contrasto della corruzione espongono i dipendenti pubblici al rischio di processi giudiziari e gravi sanzioni, e il numero di procedimenti legali nei loro confronti è aumentato significativamente dai primi anni Duemila. Pur perseguendo l'integrità, queste misure scoraggiano i dipendenti pubblici dall'agire o dal ricoprire posizioni di responsabilità. Ad esempio, i dipendenti pubblici delle amministrazioni recentemente sottoposte a indagini giudiziarie sono meno propensi a comportarsi in modo proattivo (ForumPA, 2017^[57]). I funzionari pubblici tendono ad avvalersi di procedure di appalto più semplici, seguendo il principio del "prezzo più basso", che non tengono conto della qualità delle offerte concorrenti (cfr. paragrafi seguenti) quando percepiscono una maggiore minaccia di essere perseguiti per abuso d'ufficio (Battini and Decarolis, 2019^[58]).

Il Decreto Semplificazioni del 2020 adotta misure per affrontare il problema della “burocrazia difensiva”. Il Decreto allenta temporaneamente la responsabilità personale dei dipendenti pubblici dinanzi alla Corte dei conti, e il PNRR prolunga l'applicazione di alcune di queste misure alla fine del 2023. Il Decreto fornisce altresì una descrizione definitiva e più dettagliata della cattiva condotta che condurrebbe all'attribuzione della responsabilità penale per “abuso d'ufficio” ai dipendenti pubblici, prevedendo una responsabilità maggiore nei casi di inazione intenzionale. La riforma si applica solo temporaneamente a una gamma ristretta di procedure amministrative. Sebbene la sua portata sia limitata, tale riforma e altre di questo tipo rappresentano passi avanti importanti, poiché consentono di modificare concetti, profondamente radicati, di colpa e di potenziale responsabilità dei funzionari pubblici. È opportuno monitorare gli effetti di questi cambiamenti. Qualora non danneggino in maniera sostanziale l'integrità, queste misure potrebbero essere estese ad altri settori o rese permanenti.

Prediligendo lo sviluppo di un solido insieme di valori e di norme etiche alle minacce di sanzioni giudiziarie è possibile incentivare le pratiche efficaci, ridurre la frequenza delle decisioni di carattere difensivo, integrare nuovi dipendenti pubblici e motivare il personale esistente. Dette norme possono rafforzare la gestione delle risorse umane, ad esempio fornendo un quadro per la valutazione delle prestazioni. Le *raccomandazioni dell'OCSE (2019^[59]) sulla leadership e la capacità del servizio pubblico* suggeriscono che tali norme riguardano la responsabilità, l'imparzialità, lo Stato di diritto, l'integrità, la trasparenza, l'uguaglianza e l'inclusività. Lo sviluppo di mezzi che consentono ai dipendenti di esprimere il loro punto di vista e l'adozione di un approccio costruttivo al fallimento sono correlati a un processo decisionale più proattivo (Artinger, Artinger and Gigerenzer, 2018^[56]). Il miglioramento delle prospettive di promozione in funzione del conseguimento di buoni risultati fungerebbe da incentivo ad agire in modo proattivo, e fornirebbe un certo equilibrio alla minaccia di licenziamento per prestazioni scadenti che attualmente esiste in Italia (OECD, 2019^[60]).

Una leadership forte e imparziale promuove l'efficacia del settore pubblico (OECD, 2016^[61]; Gerson, 2020^[62]). Mentre i dipendenti pubblici sono tutelati costituzionalmente da ingerenze politiche, in Italia l'influenza politica sulle nomine, i licenziamenti e altri sviluppi della carriera si estendono ai livelli più alti della pubblica amministrazione rispetto a quanto accade in molti altri Paesi dell'OCSE (Matheson et al., 2007^[63]; Boeri and Rizzo, 2020^[3]). Questo aspetto rischia di indebolire la qualità delle consulenze o di rallentare l'esecuzione, e può portare all'assegnazione di posizioni senior per ragioni diverse dalle effettive capacità tecniche e gestionali. Ad esempio, quasi due terzi dei dipendenti pubblici afferma di essere stato bloccato nel proprio lavoro a causa di superiori che non prendevano decisioni (ForumPA, 2017^[57]). Le esperienze dei diversi Paesi dell'OCSE suggeriscono che, limitando il coinvolgimento politico al personale più anziano e introducendo un processo di nomina ibrido in cui il decisore politico seleziona i candidati da un elenco ristretto stilato, sulla base delle competenze tecniche e manageriali, da un organismo indipendente, si potrebbe favorire un migliore equilibrio tra la capacità di risposta politica e le competenze. L'introduzione di accordi basati sul rendimento, che includano indicatori di risultato o di *output* misurabili e realistici e siano sostenuti da valutazioni complete, può incentivare una responsabilità correlata ai risultati e sviluppare professionalità e *leadership*.

Premiare i risultati, potenziare le competenze e sostenere la mobilità

Salari competitivi possono contribuire ad attrarre competenze e a motivare i dipendenti pubblici. In Italia, la struttura salariale complessiva del settore pubblico è più piatta rispetto al settore privato. Rispetto a quest'ultimo, le disparità retributive possono essere significative per le posizioni altamente qualificate di livello medio, mentre coloro che hanno un livello di istruzione più basso sono retribuiti meglio rispetto al settore privato (Figure 2.8, Grafici A e B) (Depalo, Giordano and Papapetrou, 2015^[64]; Banca mondiale, 2020^[65]). Per quanto riguarda i dipendenti pubblici di fascia superiore, le riforme degli anni Duemila hanno portato i salari ai livelli più elevati di tutti i Paesi dell'OCSE, rendendoli paragonabili ai loro omologhi del settore privato (Figure 2.8, Grafico C) (OECD, 2017^[24]).

Il sistema di retribuzione del settore pubblico italiano prevede un numero inferiore di categorie di posti di lavoro rispetto a molti altri Paesi, ad esempio per le diverse categorie di lavori di tipo amministrativo,

manageriale o professionale. Sebbene un sistema retributivo semplificato sostenga la mobilità e la trasparenza in tutto il settore pubblico – elementi che in Italia necessitano di essere incentivati – esso limita la flessibilità retributiva e può acuire le disparità retributive rispetto al settore privato. Le tabelle salariali si applicano a livello nazionale, sebbene il costo della vita vari notevolmente tra una regione e l'altra, il che aumenta la concorrenza per le posizioni al Sud. Il premio salariale del settore pubblico per i lavoratori poco qualificati può generare l'effetto delle “manette d'oro”, bloccando i dipendenti nelle loro posizioni, in quanto privi di qualifiche per poter progredire professionalmente o di incentivi finanziari per passare a posti di lavoro potenzialmente più soddisfacenti altrove, e finendo così col demotivarli (OECD, 2016^[61]). Al contrario, la creazione di ulteriori categorie di posti di lavoro per personale qualificato di medio-alto livello può ricompensare meglio le prestazioni e contribuire ad attrarre e trattenere lavoratori più qualificati, innovativi e produttivi, senza dover promuovere tali professionisti a posizioni dirigenziali (Rexed et al., 2007^[66]; OECD, 2012^[67]). A seguito della depolitizzazione dei negoziati sulle retribuzioni del settore pubblico, l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) potrebbe ora collaborare con le parti sociali per riformare la struttura retributiva nell'ambito di riforme più ampie del settore pubblico, tra cui lo sviluppo di una cultura del risultato più solida. La possibilità di decentralizzare il processo retributivo, almeno a livello di singola amministrazione come accade nei Paesi Bassi, lascerebbe spazio a una maggiore differenziazione e consentirebbe ai dirigenti operativi di adeguare i loro sistemi di retribuzione alle esigenze delle imprese, sebbene ciò vada bilanciato con la garanzia che le differenze salariali non ostacolano la mobilità del settore pubblico. Alcuni Paesi scandinavi hanno sviluppato un sistema di remunerazione delegato del settore pubblico: l'Italia può attingere ad alcuni elementi degli approcci da essi adottati (Riquadro 2.9).

L'accesso limitato alla formazione o alla mobilità nell'intero settore pubblico riduce la capacità dei dipendenti pubblici di sviluppare la loro carriera nonché l'opportunità per la pubblica amministrazione di adeguare le proprie risorse umane all'evolversi delle esigenze. Negli anni 2010 la spesa per la formazione si è quasi dimezzata, raggiungendo 48 EUR all'anno per dipendente pubblico (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021^[9]). Quasi il 30% dei dipendenti pubblici in Italia dichiara di non avere accesso a materiale di supporto quali istruzioni e guide, manuali procedurali o schede informative, rispetto a una media europea inferiore al 10% (Commissione europea, 2016^[68]). L'Italia figura tra la minoranza dei Paesi dell'OCSE che non dispone di piani di apprendimento in ciascuna organizzazione dell'amministrazione pubblica centrale e si colloca tra quei Paesi che non richiedono ai dipendenti pubblici di seguire programmi di apprendimento individuali che prevedano uno sviluppo formativo e delle competenze. Alcuni enti pubblici hanno avviato iniziative di formazione, sebbene le loro risorse e le loro ambizioni siano generalmente limitate. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede di rendere l'accesso alla formazione un diritto per i dipendenti pubblici, incentrando maggiormente quest'ultima sulle competenze prioritarie, quali l'uso delle nuove tecnologie e la digitalizzazione, discusse in seguito. L'apprendimento a distanza tramite piattaforme digitali può migliorare l'accesso alla formazione, come dimostrato dall'esperienza legata al COVID-19. In aggiunta alla formazione formale, la promozione degli scambi informali può contribuire a trasferire le conoscenze tra il personale con una lunga anzianità di servizio e i nuovi assunti e consentire ai colleghi di imparare a sfruttare al meglio i nuovi strumenti digitali. Gruppi di lavoro e sessioni dimostrative possono contribuire a sviluppare l'abitudine della condivisione informale di conoscenze e della collaborazione (OECD, 2021^[69]).

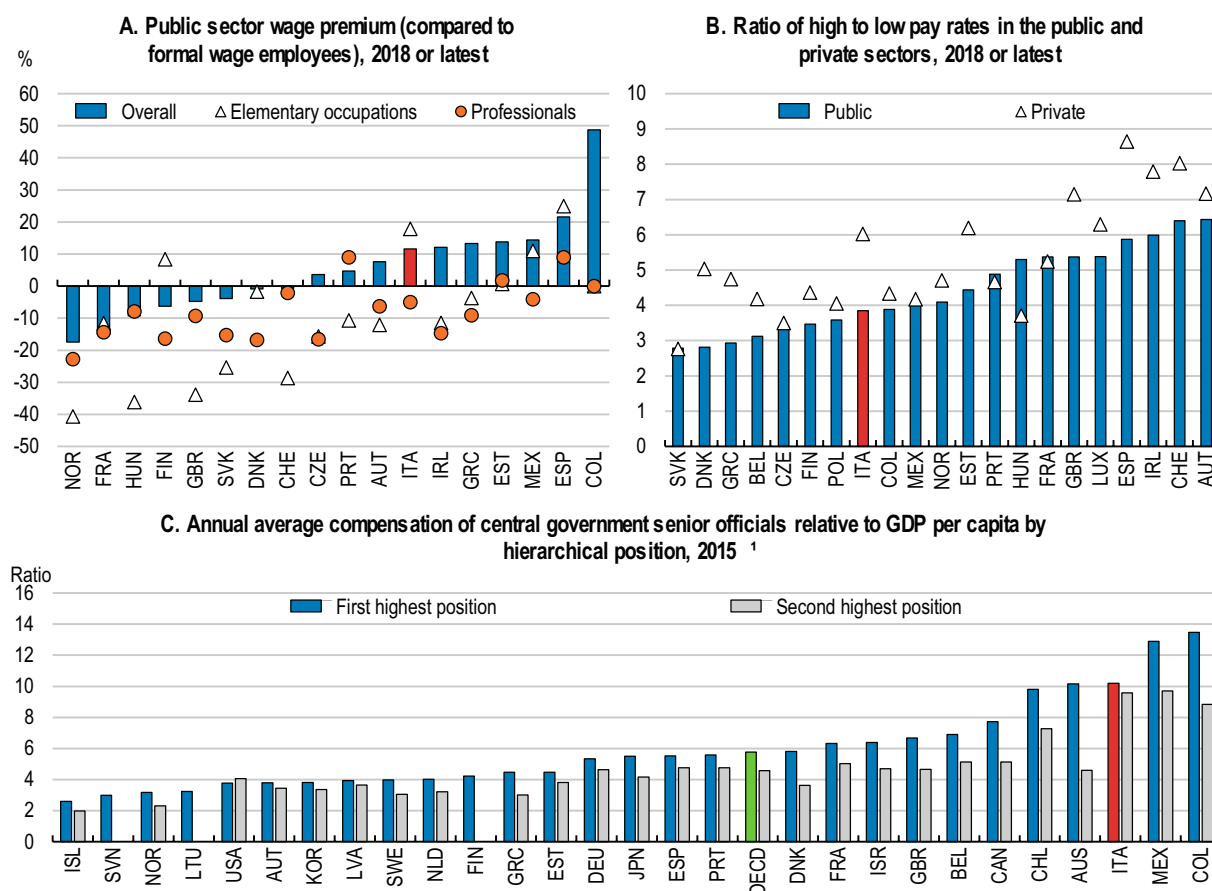
L'allineamento delle competenze e lo sviluppo della carriera possono altresì essere migliorate mediante la promozione della mobilità all'interno del settore pubblico italiano e tra questo e il settore privato, contribuendo altresì ad attuare l'elevato numero di progetti di investimento e di riforma previsti dal PNRR. Le misure volte a promuovere la mobilità all'interno del settore pubblico possono comprendere una diffusione della pubblicità dei posti vacanti nell'intero settore pubblico, l'eliminazione delle norme che ostacolano i movimenti tra enti o livelli di governo e la condivisione delle valutazioni dei risultati (Gerson, 2020^[62]; OECD, 2019^[59]). È più probabile che i lavoratori del settore privato presentino domanda per le posizioni pubbliche se i lunghi e rigorosi periodi di incompatibilità (due anni) saranno ridotti e si concentreranno maggiormente su casi specifici che presentano notevoli rischi per l'integrità.

Riquadro 2.9. Aumentare la flessibilità delle retribuzioni attraverso un sistema retributivo decentrato

La Danimarca e la Finlandia sono dotati dei sistemi retributivi del settore pubblico più decentralizzati tra i membri dell'OCSE. In questi Paesi il sistema retributivo decentralizzato risponde ad un modello consensuale di fissazione delle retribuzioni. Le parti sociali negoziano un contratto collettivo centrale che copre tutti i dipendenti del governo, attuato attraverso negoziati secondari a livello di enti o livelli subcentrali. Le clausole dell'accordo centrale definiscono i parametri per gli adeguamenti a detti livelli inferiori, garantendo coerenza in tutto il settore pubblico. I decisori politici hanno la facoltà di rendere queste clausole strettamente prescrittive o di formularle in maniera molto generica tale da offrire maggiore discrezionalità alle autorità di livello inferiore.

Fonte: (Rexed et al., 2007^[66])

Figure 2.8. La struttura retributiva del servizio pubblico presenta dei limiti: i dipendenti con scarse competenze e quelli di grado elevato percepiscono salari relativamente elevati



1. Giappone: I dati sono forniti in termini di livello di ingresso e di livello massimo della retribuzione complessiva; il Grafico considera la media aritmetica.

Fonte: Banca Mondiale (2020), Quadro operativo degli indicatori di burocrazia, OCSE (2017); Uno sguardo sulle amministrazioni pubbliche 2017.

StatLink  <https://stat.link/pgmxn>

Assunzioni agili e reattive per ringiovanire la forza lavoro, trasmettere esperienza e colmare i divari delle competenze

Il rapido invecchiamento della forza lavoro nel settore pubblico e le notevoli carenze di competenze rendono urgenti l'espansione e il rafforzamento delle assunzioni nel settore. Le precedenti riforme della pubblica amministrazione hanno apportato poche modifiche alle assunzioni, in quanto erano in parte motivate dalla riduzione dei costi mediante i tagli al personale (Bassanini, 2010^[2]). Allo scopo di ringiovanire la forza lavoro del settore pubblico, gli enti pubblici stanno attualmente intraprendendo campagne di assunzione mirate alle competenze necessarie, ad esempio nel campo delle tecnologie digitali. Il PNRR prevede l'assunzione di migliaia di dipendenti pubblici per colmare il divario di competenze tra le diverse funzioni pubbliche e i livelli di governo, compresi i governi subnazionali in cui la capacità in termini di organico si è decisamente assottigliata. Ad esempio, i ministeri hanno avviato una campagna per l'assunzione di 2 800 funzionari per le autorità locali del Sud e hanno istituito un programma di assistenza tecnica che fornirà 1 000 esperti tecnici per aiutare i governi subnazionali ad affrontare le strozzature che penalizzano l'esecuzione dei progetti. Far sì che i nuovi assunti inizino a lavorare prima del pensionamento del personale in forza attualmente rappresenterebbe un investimento prezioso per consentire il trasferimento delle competenze e dell'esperienza alla nuova generazione.

In Italia, come in molti Paesi dell'OCSE, le assunzioni risentono dell'elevato volume di candidature, della lunghezza delle procedure di selezione, delle diverse fasi della valutazione dei candidati e della rigidità delle norme. Quasi tutti i dipendenti del governo hanno lo status di dipendente pubblico e sono assunti con contratti a tempo indeterminato. Hanno iniziato la loro carriera preparando e superando il concorso comune di accesso al servizio pubblico, a prescindere dalla loro specializzazione tecnica. Detto concorso si concentra sulla conoscenza dei processi amministrativi e delle leggi, ed è supervisionato da commissari volontari piuttosto che da specialisti in risorse umane a tempo pieno. Le agenzie selezionano i candidati vincitori di concorso, anche se ciò può avvenire diversi anni dopo essere stati inseriti nell'elenco dei candidati idonei. Un'importante eccezione a questo processo riguarda i dipendenti pubblici di alto livello, che possono essere assunti anche attraverso un concorso diretto piuttosto che tramite il concorso generale per il servizio pubblico.

Processi di reclutamento più flessibili e programmi dedicati per attrarre giovani talenti, come i programmi di specializzazione post-laurea, potrebbero favorire l'assunzione di giovani e attrarre candidati provenienti da diversi contesti professionali (OECD, 2020^[70]). Diversi Paesi dell'OCSE, compresi i Paesi anglosassoni e quelli con tradizioni del servizio pubblico più vicine all'Italia, sono passati dagli esami di ammissione a strategie di assunzione di carattere più imprenditoriale. Tali strategie sembrano particolarmente rilevanti per attirare la "Generazione Y" e i "Millennial" (OECD, 2016^[61]; Institute of Public Management and Economic Development, 2011^[71]). Questi approcci si basano sulle strategie proattive di "caccia ai talenti" delle grandi imprese di servizi professionali del settore privato. Ad esempio, le agenzie partecipano alle fiere del lavoro, cercano candidature di laureati in settori pertinenti con votazioni elevate e che dimostrano competenze trasversali ("soft skill"), invitano i candidati prescelti a una serie di eventi sociali ed effettuano diverse valutazioni.

Sebbene una valutazione comune possa ancora servire agli scopi del processo di assunzione, la maggior parte della selezione potrebbe concentrarsi sulle competenze tecniche e trasversali necessarie agli organismi che assumono, assicurando nel contempo che tali valutazioni non conducano a discriminazioni latenti nelle scelte dei candidati. I servizi pubblici hanno sviluppato varie strategie per determinare se i candidati dispongano delle capacità necessarie: l'Australia e la Svizzera hanno elaborato dei documenti riassuntivi destinati ai selezionatori del personale in cui sono illustrati le capacità e i relativi indicatori comportamentali necessari per determinate posizioni; in Belgio sono stati sviluppati test mirati per comprendere se i candidati siano in possesso delle competenze richieste (Op de Beeck and Hondelghem, 2010^[72]). Spesso è possibile confermare che il nuovo assunto possiede effettivamente le competenze immateriali o trasversali necessarie per svolgere con successo le proprie mansioni solo dopo che abbia trascorso un po' di tempo al lavoro. Al fine di migliorare la qualità della forza lavoro, sarebbe opportuno integrare il periodo di prova nel processo di selezione, ad esempio evitando la conferma automatica e consentendo l'estensione di detto periodo, nonché offrire tutoraggio e opportunità per dimostrare le proprie capacità.

Per colmare le lacune temporanee in termini di competenze, ad esempio quelle che si verificheranno con l'attuazione del PNRR, un maggiore ricorso a contratti a tempo determinato può contribuire a snellire il processo di assunzione e ad accrescere il grado di flessibilità, purché gestiti con attenzione. Le riforme degli anni Novanta hanno consentito anche l'assunzione di dipendenti pubblici con contratti a tempo determinato: alcune agenzie altamente tecniche e indipendenti, come il Gruppo per la Trasformazione digitale, si avvalgono di tale possibilità, cui si fa ricorso anche ove sorga l'urgente necessità di aumentare l'organico, come è accaduto per l'espansione dei servizi pubblici per l'impiego (cfr. paragrafi successivi). In pratica, un numero ristretto di dipendenti pubblici è stato assunto con contratti a tempo determinato e, in alcuni casi, i contratti a breve termine sono stati utilizzati per ampliare rapidamente il personale in settori che richiedono invece investimenti a più lungo termine nell'assunzione e nello sviluppo di una forza lavoro qualificata, come, ad esempio, l'espansione dei servizi pubblici per l'impiego per promuovere l'accesso al reddito minimo garantito e alle politiche attive del mercato del lavoro (cfr. Riquadro 2.11).

L'equilibrio tra flessibilità e precarietà dei contratti a tempo determinato – scarsa sicurezza del posto di lavoro per i lavoratori e rischio di mantenimento delle competenze per i datori di lavoro – ha messo alla prova molte organizzazioni pubbliche. Il governo, previa consultazione con le parti sociali, potrebbe migliorare tale equilibrio profilando i settori che possono essere coperti da contratti a tempo determinato, concentrandosi in particolare sulle esigenze tecniche temporanee. Ai lavoratori con contratti a tempo determinato che sono stati ripetutamente rinnovati potrebbero essere offerti percorsi per accedere al servizio pubblico regolare. Le *raccomandazioni dell'OCSE sulla leadership e la capacità del servizio pubblico* (2019^[59]) forniscono orientamenti per migliorare il ruolo affidato ai contratti temporanei.

Gli esercizi di pianificazione della forza lavoro contribuirebbero a prioritizzare le assunzioni, anticipando il fabbisogno di competenze del servizio pubblico a seguito delle prossime ondate di pensionamenti e in funzione delle continue evoluzioni della natura del lavoro. L'esercizio di pianificazione della forza lavoro può consentire di individuare quelle posizioni liberate dai dipendenti andati in pensione che non necessitano di essere riempite, e riassegnare i posti ai settori in cui si registra una carenza di personale. Ad esempio, in Italia il rapporto tra il numero dei dirigenti e quello dei dipendenti è molto più elevato rispetto al settore pubblico o privato di altri Paesi (Boeri and Rizzo, 2020^[3]), il che suggerisce che tali posizioni potrebbero essere lasciate decadere ed essere sostituite con personale tecnico di alto livello. Un tale tipo di esercizio necessiterebbe della collaborazione tra enti, con le loro conoscenze specialistiche dei rispettivi settori di attività, con il coordinamento di un apposito organismo centrale che possa aiutare gli enti a valutare le esigenze in funzione dei loro obiettivi e a ripartire i fabbisogni di competenze tra i medesimi (Op de Beeck and Hondeghe, 2010^[72]).

Rafforzare le procedure di appalto per una spesa più rapida e di migliore qualità

Gli appalti pubblici presentano una portata talmente ampia che qualsiasi miglioria può accrescere significativamente l'efficacia della spesa, contribuire alla realizzazione di obiettivi strategici più ampi e migliorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. La crisi COVID-19 ha messo in luce l'importanza della reattività e dell'efficacia delle procedure di appalto. Nel 2018 il settore pubblico italiano ha speso il 10,3% del PIL per l'acquisto di beni e servizi, una cifra leggermente inferiore alla media dei Paesi dell'OCSE. Per conseguire l'obiettivo del PNRR di incrementare gli investimenti pubblici al 13,5% del PIL del 2020, sarà necessario assicurare appalti celeri e di elevata qualità.

Il quadro dell'Italia in materia di appalti pubblici, come quello di molti altri Paesi dell'OCSE, riconosce che le procedure di aggiudicazione efficaci possono sostenere obiettivi strategici più ampi in aggiunta all'obiettivo primario del rapporto qualità/prezzo. L'Italia dispone già di una serie di misure volte a sostenere gli appalti delle numerose PMI del Paese e a consentire agli appalti di perseguire gli obiettivi ambientali e il comportamento responsabile delle imprese (OECD, 2020^[73]; OECD, 2016^[74]). In Italia le agenzie per gli appalti pubblici delle amministrazioni centrali e di alcune amministrazioni regionali hanno adottato misure specifiche per incoraggiare offerte innovative nei contratti, che sono state notevolmente impiegate nel corso della crisi COVID-19 (OECD, 2020^[73]). La promozione dell'innovazione negli appalti può migliorare la qualità e l'efficacia in termini di costi dei prodotti esistenti utilizzati dal settore pubblico (OECD, 2017^[75]).

Molti aspetti delle procedure di appalto in Italia sono valutati positivamente in base ai parametri di riferimento dell'OCSE, il che è frutto delle ampie riforme condotte negli ultimi anni (OECD, 2019^[76]). Tuttavia, gli appalti continuano a ostruire l'erogazione dei servizi pubblici e gli investimenti in Italia e costituiscono in particolare un ostacolo all'utilizzo dei fondi dell'UE e agli investimenti pubblici da parte dei governi subnazionali (cfr. paragrafi successivi) (OECD, 2021, forthcoming^[77]). I tempi medi di appalto dei progetti in Italia sono troppo lenti per raggiungere molti degli obiettivi del PNRR e sono più lunghi rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE. Per i lavori pubblici, la progettazione e l'aggiudicazione degli appalti durano in media 11 mesi per i progetti più piccoli e fino a 25 mesi per quelli più grandi. Una volta aggiudicato l'appalto, almeno la metà dei progetti di lavori pubblici subisce ritardi pari in media ad almeno il 50% della durata del contratto (di Giuseppe, Landi and Lattarulo, 2020^[78]). Mediamente, i lavori vengono completati sei anni dopo l'assegnazione del progetto (Agenzia per la coesione territoriale, 2018^[79]). Per progetti urgenti e importanti, il Governo ricorre a commissari speciali per negoziare contratti che esulano dalle procedure standard e prevede di ricorrere nuovamente a tali commissari per il PNRR (Palumbo Crocco and Crocco, 2020^[80]; Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021^[9]). Il quadro di valutazione del mercato unico della Commissione europea ha sempre giudicato gli appalti pubblici dell'Italia "insoddisfacenti", in parte a causa della frequenza relativamente elevata e crescente degli appalti aggiudicati a un unico offerente e dell'elevata percentuale di contratti affidati senza gara d'appalto. A dispetto delle ampie misure adottate a sostegno delle loro offerte, le piccole e medie imprese si aggiudicano una quota relativamente modesta delle gare d'appalto. Le competenze frammentarie delle agenzie per gli appalti pubblici, sia da un punto di vista tecnico che amministrativo, costituiscono una potenziale fonte di irregolarità. I meccanismi di applicazione non sono efficaci nell'affrontare e sanzionare i casi di non conformità (Commissione europea, 2020^[25]).

La lentezza dei processi di attuazione e i vincoli alle capacità hanno reso necessaria l'introduzione di riforme di ampia portata degli appalti pubblici

Nel 2016 e nel 2017 l'Italia ha sostituito il proprio quadro giuridico per gli appalti, introducendo molte misure generalmente riconosciute come pratiche efficaci per creare un equilibrio tra flessibilità e agilità, e favorire una maggiore integrità. Dette riforme sono state accolte con favore dai precedenti studi economici dell'OCSE sull'Italia (2019^[6]) e hanno consentito al Paese di allinearsi ai requisiti previsti dalle direttive europee del 2014 in materia di appalti pubblici. Un'importante innovazione è stata quella di regolamentare gli appalti mediante istruzioni e orientamenti forniti da normative non vincolanti ("soft law"), facilmente adattabili, emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), anziché ricorrere a un unico codice normativo prescrittivo. Al fine di tenere maggiormente conto della qualità, le riforme hanno promosso l'assegnazione degli appalti secondo il principio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", limitando l'aggiudicazione dei prezzi più bassi alle offerte di valore modesto e consentendo alle amministrazioni appaltanti di scegliere la procedura di gara di loro preferenza. Per attuare tali riforme è necessario che le autorità appaltanti dispongano di competenze e capacità tecniche solide. Per garantire una capacità adeguata, le riforme hanno imposto all'ANAC di qualificare le amministrazioni appaltanti in base alla valutazione della loro capacità di progettare, assegnare e verificare gli appalti pubblici, includendo automaticamente le autorità appaltanti di maggiori dimensioni. L'obiettivo era quello di incoraggiare gli enti più piccoli che appaltano beni e servizi a svolgere più appalti attraverso questi enti più grandi e specializzati, piuttosto che organizzarli al loro interno. Per migliorare le valutazioni e la trasparenza, le riforme hanno imposto alle autorità appaltanti di scindere la concezione del progetto dal contratto di esecuzione del medesimo e hanno introdotto un registro delle prestazioni delle imprese aggiudicatrici.

Gli accresciuti ritardi negli appalti e le difficoltà riscontrate dagli enti appaltanti nell'adattarsi al nuovo sistema hanno indotto il Governo nel 2019 ad allentare gran parte delle riforme del periodo 2016-2017. Le procedure di appalto sono state ricodificate e l'obbligo di aggiudicare le offerte, al di sopra di un valore prestabilito, all'offerta "economicamente più vantaggiosa" è tornato ad essere un'opzione all'aggiudicazione all'offerente con il costo più basso, piuttosto che costituire l'approccio predefinito. Non sono state adottate ulteriori misure per incoraggiare gli enti più piccoli ad affidare il consolidamento dei loro appalti alle autorità con capacità superiori. Con la crisi COVID-19, e nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo ha

invece semplificato e accelerato temporaneamente le procedure di appalto, in particolare per i settori essenziali per la risposta alla crisi innescata dalla pandemia, consentendo un maggiore ricorso ad aggiudicazioni dirette o a procedure negoziate per acquisti in settori prioritari. Tali misure, per accelerare gli appalti, rischiano di essere di qualità inferiore e occorre monitorarne gli effetti. Attribuire un peso maggiore alla qualità nella selezione delle offerte vincenti renderebbe gli appalti più competitivi e promuoverebbe l'innovazione e altri obiettivi strategici di più ampia portata, il che sosterebbe gli obiettivi del PNRR e le raccomandazioni dello *Studio economico sull'Unione europea* del 2021 (OECD, 2021, forthcoming^[77]).

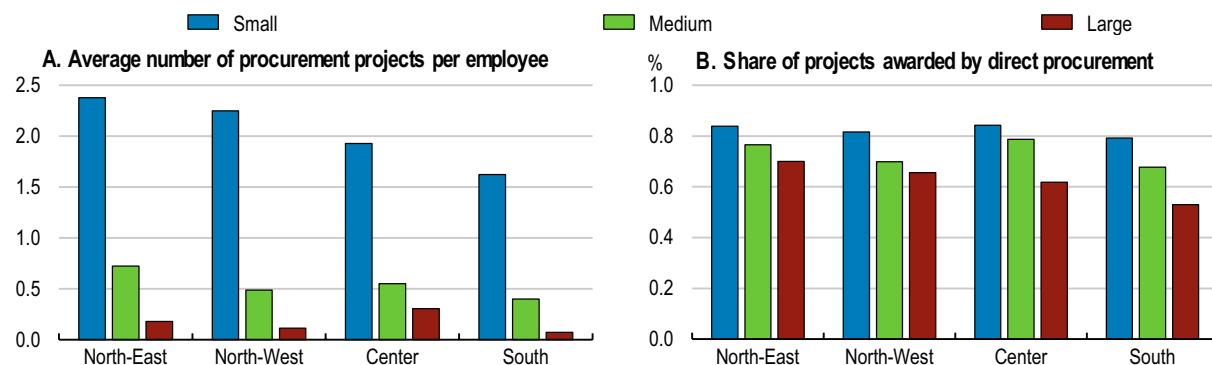
Per migliorare le prestazioni degli appalti è necessario rafforzare gli organici e le organizzazioni

La capacità delle autorità responsabili degli appalti pubblici varia notevolmente all'interno del Paese. Il rafforzamento della capacità è un aspetto ampiamente riconosciuto come imprescindibile per migliorare l'efficacia degli appalti pubblici in Italia, come nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE (PWC, 2016^[81]; di Giuseppe, Landi and Lattarulo, 2020^[78]; OECD, 2019^[76]). La Consip, la Centrale acquisti della pubblica amministrazione, e le agenzie specializzate in appalti delle amministrazioni regionali effettuano la maggior parte degli acquisti standard del governo. Tali organismi hanno generalmente una profonda capacità specialistica e hanno sviluppato approcci innovativi. Per i progetti sostenuti dal PNRR, gli appalti saranno coordinati da una "cabina di regia" istituita in seno al Gabinetto del Presidente del Consiglio. Gli appalti, inoltre, sono ripartiti tra 30 000 organismi, e gli enti subnazionali sono responsabili dei tre quarti della spesa ad essi relativa. In queste agenzie, il personale gestisce un maggior numero di appalti, anche se la maggior parte è di piccole dimensioni e può essere aggiudicata direttamente piuttosto che mediante gara aperta (Figura 2.9). Il PNRR cerca di promuovere l'accentramento degli appalti in un numero inferiore di amministrazioni appaltanti, il che costituirebbe un passo positivo verso il consolidamento della capacità di appalto.

Lo sviluppo della capacità e dell'efficacia delle agenzie responsabili degli appalti potrebbe partire dal riconoscimento di coloro che si occupano delle procedure d'appalto come professionisti (OECD, 2017^[82]). La descrizione dettagliata delle mansioni da svolgere, compresi gli *output* e i risultati attesi dal personale, possono migliorare le assunzioni e la valutazione costante della *performance*. Professionalizzare gli appalti significa altresì sviluppare un quadro giuridico che protegga i dipendenti pubblici dalla pressione gerarchica, fornisca incentivi finanziari specifici e salari consoni, e stabilisca obblighi in materia di etica, prevenzione dei conflitti di interesse, anni di servizio e periodi di incompatibilità obbligatori dopo aver lasciato il posto di lavoro. La Nuova Zelanda, ad esempio, ha sviluppato un programma di ventiquattro punti per professionalizzare e responsabilizzare la forza lavoro nel settore degli appalti pubblici (OECD, 2016^[83]).

Figura 2.9. I comuni di piccole dimensioni dispongono di capacità di appalto inferiori e ricorrono più spesso agli acquisti diretti

Indicatori per dimensione del comune e regione, 2019



Nota: I progetti di appalto si riferiscono agli uffici comunali che si occupano di gestione stradale, pianificazione urbana e ambiente. Per “comune di piccole dimensioni” si intende un comune con meno di 50 000 abitanti, per “medie dimensioni” un comune con una popolazione compresa tra 50 000 e 250 000 abitanti, e per “grandi dimensioni” un comune con più di 250 000 abitanti.

Fonte: Calcoli di OpenCivitas e dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/rja42s>

Consolidare le capacità significa anche sviluppare le competenze del personale. Le scuole italiane della pubblica amministrazione erogano formazioni in materia di appalti, e le autorità regionali hanno facoltà di elaborare i propri programmi di formazione. La maggior parte del personale partecipa regolarmente alle attività di formazione, riconoscendone l'utilità, ma si dichiara sprovvista delle competenze chiave necessarie per svolgere la propria funzione (PWC, 2016^[81]). Per i numerosi funzionari pubblici delle agenzie più piccole, l'Italia potrebbe adattare il quadro europeo delle competenze per i professionisti degli appalti pubblici, che comprende le capacità e le competenze necessarie per l'intero ciclo degli appalti e copre le componenti del ciclo concernenti la fase preliminare alla gara, l'approvvigionamento, l'assegnazione del contratto e la gestione dei fornitori. Il quadro fornisce altresì strumenti per elaborare le descrizioni delle mansioni per il personale da assumere e per valutarne la *performance*. La piattaforma norvegese *læringsplattformen.difi.no* fornisce un modello per l'apprendimento online in materia di appalti per gli enti di piccole dimensioni (OECD, 2017^[82]). Per una formazione più mirata, la *Direction des Achats de l'État* francese offre un modello di programmi di formazione adattati alle posizioni e alle circostanze dei dipendenti pubblici (OECD, 2019^[76]).

È altresì fondamentale sviluppare una capacità organizzativa. Occorre proseguire con le riforme attuate dall'Italia nel 2016 e con il parziale obiettivo del PNRR di convogliare gli appalti verso gli enti di più grandi dimensioni. Tuttavia, è probabile che molte attività di appalto permangano presso le piccole agenzie. La semplificazione amministrativa può intervenire in maniera utile ad esempio mediante l'integrazione di codici contabili in materia di appalti e di bilancio per monitorare i progressi dei progetti. L'Italia può trarre ispirazione dall'approccio adottato dall'Australia di coordinare, senza centralizzare, gli appalti delle tecnologie dell'informazione tra più livelli di governo e organismi pubblici. Le agenzie per gli appalti dello Stato australiano (l'equivalente delle regioni italiane) sono incoraggiate a comunicare tra di esse, condividere esperienze e coordinarsi, soprattutto in materia di appalti complessi quali i sistemi software, senza essere obbligate a farlo. Ove possibile, sono incoraggiate a seguire le descrizioni dei progetti di altre autorità anziché chiedere nuovi prodotti su misura. L'Italia, nell'ambito degli obiettivi del PNRR volti a promuovere gli appalti per la digitalizzazione, potrebbe organizzare una conferenza che riunisca diverse agenzie governative responsabili degli appalti. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) potrebbe essere incaricata del segretariato di tale conferenza, considerato il suo ruolo guida nella definizione delle norme in materia di appalti a seguito delle riforme del 2016.

Infine, per mantenere la pertinenza delle competenze e delle organizzazioni è essenziale disporre di un quadro stabile per gli appalti. Modificare il quadro degli appalti in modo sostanziale e frequente genera incertezze, rallenta i processi e indebolisce le competenze dei funzionari pubblici. Una volta che saranno

stati adottati gli opportuni regolamenti e orientamenti e che i funzionari responsabili degli appalti avranno seguito un'adeguata formazione, l'Italia potrà ripristinare le innovazioni fondamentali delle riforme del periodo 2016-2017 e trarre vantaggio dalle misure adottate per migliorare la qualità della spesa pubblica.

Sfruttare il potenziale dell'era digitale per rendere più efficace il settore pubblico

Le esperienze dei Paesi dell'OCSE dimostrano che le tecnologie e i dati digitali possono svolgere un ruolo cruciale nel riprogettare il funzionamento del settore pubblico, migliorare la qualità e l'efficacia in termini di costi dei servizi pubblici, ampliare l'accesso ai cittadini e accrescere la loro fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche (OECD/KDI, 2018^[84]; Nicoletti et al., 2021^[85]; Welby, 2019^[86]). L'integrazione della digitalizzazione nella riforma dei servizi pubblici fondamentali, come le politiche attive del mercato del lavoro, può accelerare i miglioramenti nell'erogazione e nella qualità dei servizi (Riquadro 2.11). I dati generati attraverso i processi di digitalizzazione possono inoltre contribuire a prevenire le frodi e a favorire una più efficace applicazione delle normative, nonché a rafforzare l'adempimento degli obblighi fiscali. La digitalizzazione del settore pubblico contribuisce a generare un circolo virtuoso incoraggiando le imprese private e i singoli a digitalizzare le proprie attività (un aspetto prioritario discusso nel Capitolo 1), come illustrato nel Riquadro 2.10. L'Italia ha ampiamente riconosciuto questi potenziali benefici e le caratteristiche della digitalizzazione nel PNRR e in numerosi programmi di riforma del settore della pubblica amministrazione.

Riquadro 2.10. Un settore pubblico digitalizzato può contribuire a promuovere una digitalizzazione più diffusa

Digitalizzando i servizi pubblici è possibile contribuire alla digitalizzazione dell'economia in senso ampio. In tal modo si può generare un circolo virtuoso, moltiplicando le opportunità per digitalizzare maggiormente il settore pubblico. Ad esempio, molti Paesi dell'OCSE sono passati alla compilazione online dei moduli fiscali e dei pagamenti, incoraggiando in tal modo le imprese e le famiglie a digitalizzare un maggior numero di operazioni, in particolare la gestione finanziaria. La precompilazione dei moduli fiscali con dati disponibili al pubblico e la connessione delle piattaforme fiscali ai sistemi contabili standard riducono il tempo necessario ai contribuenti per compilare detti moduli, favoriscono il rispetto degli obblighi e li incoraggiano a mantenere le loro attività in formato digitale.

- Negli ultimi anni i programmi di identificazione digitale sono stati una priorità del programma di digitalizzazione del Governo italiano. Ad esempio, il sistema "GOV.UK Verify" del Regno Unito consente alle imprese del settore privato di convalidare l'identità dei clienti, aiutandoli ad operare più agevolmente online.
- La digitalizzazione dei registri pubblici e lo sviluppo di piattaforme di *open data* estende l'accesso a informazioni preziose e consente alle imprese di progettare meglio le proprie attività. Ad esempio, la digitalizzazione delle imponenti collezioni della Biblioteca nazionale di Francia ha portato all'ampliamento della gamma degli utenti e ha migliorato l'accesso alle collezioni stesse.
- Il processo di digitalizzazione del settore pubblico può costituire un incubatore per le *start-up* dell'economia digitale innovativa. Ad esempio, il programma BrazilLAB in maniera analoga a diversi programmi attuati in molti Paesi dell'OCSE. Detti programmi collegano gli imprenditori digitali a quei settori del servizio pubblico che si dimostrano maturi per adottare soluzioni tecnologiche innovative.

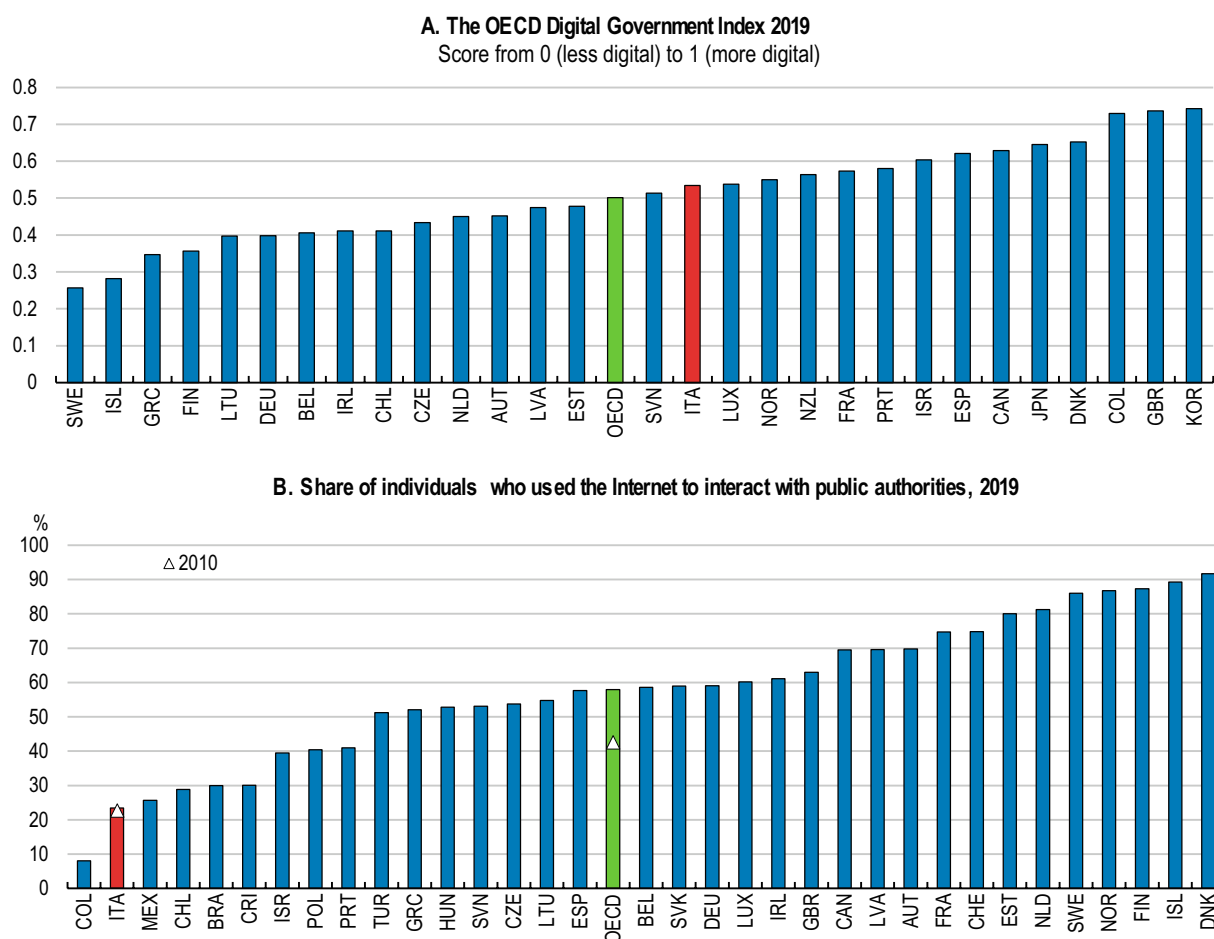
Perché il settore privato possa beneficiare appieno della digitalizzazione del settore pubblico potrebbero essere necessarie misure di sostegno mirato. In Francia, il Ministero dell'ecologia, dello sviluppo sostenibile e dell'energia ha digitalizzato numerose informazioni relative alle caratteristiche di efficienza energetica degli edifici, aiutando così le imprese edili a progettare meglio i propri interventi. Tali informazioni sono state utilizzate principalmente dalle grandi imprese edili, dal momento che i costruttori più piccoli, i quali spesso non dispongono di capacità tecnica. Per aiutare le piccole imprese a superare tale ostacolo, il progetto "France Num", incluso nel Piano di Ripresa e Resilienza francese, mira a sostenere la digitalizzazione di 300 000 piccole e medie imprese.

I programmi di digitalizzazione di successo rientrano in strategie più ampie di modernizzazione del settore pubblico, come riconosciuto dalle *Raccomandazioni dell'OCSE sulle strategie di governo digitale* (2014^[87]). Essi vanno al di là degli investimenti tecnici nelle tecnologie digitali per riformare il funzionamento dei settori pubblici e, al contempo, promuovono la coerenza e l'integrazione tra i settori di erogazione dei servizi pubblici. Per essere efficaci, i programmi di digitalizzazione della pubblica amministrazione devono essere accompagnati da un ampliamento dell'accesso a Internet veloce e dalla creazione di competenze digitali all'interno del settore pubblico e in tutta la società, come stabilito in via prioritaria dal PNRR.

La crisi COVID-19 ha accelerato i già rapidi progressi dell'Italia nella digitalizzazione dei servizi pubblici, soprattutto a livello centrale. Improvvisamente molti compiti amministrativi hanno dovuto essere svolti esclusivamente online e i dipendenti pubblici sono passati al telelavoro. Le iniziative in materia di *open data* hanno promosso la ricerca e lo sviluppo innovativi e hanno favorito la fiducia nei servizi pubblici migliorando la trasparenza e la responsabilità (OPSI, 2020^[88]). L'Italia supera la media OCSE relativa all'indice di *governance* digitale, in particolare per ciò che concerne lo sviluppo della *governance* e dei quadri che diventano le fondamenta della pubblica amministrazione digitale, come il sistema di identità digitale. L'intelligenza artificiale e le *blockchain* stanno dando prova della loro utilità in settori specializzati quali gli appalti pubblici o la certificazione delle qualifiche di livello terziario. Nonostante i progressi compiuti dalla pubblica amministrazione, la domanda di servizi pubblici digitalizzati da parte degli utenti rimane a un livello basso e ha registrato progressi inferiori rispetto ad altri Paesi dell'OCSE (Figura 2.10 Grafico B). Ciò rispecchia in parte le più ampie problematiche dell'Italia relative alla divulgazione del digitale, come la lenta diffusione della banda larga e dei computer nelle abitazioni dei cittadini (di cui al Capitolo 1), ed è altresì dovuto al fatto che molti servizi pubblici digitali siano destinati alle imprese. È molto probabile che la digitalizzazione si diffonda maggiormente grazie alla nuova app IO.it, che è stata concepita per consentire ai cittadini di accedere ai servizi pubblici attraverso uno smartphone ed è un elemento del PNRR.

I rapidi progressi dell'Italia sono stati in gran parte guidati dal Team per la Trasformazione digitale che, dal 2016, ha sviluppato l'ecosistema digitale della pubblica amministrazione e lo ha applicato ai servizi pubblici, quali l'anagrafe e l'identità digitale, e ai pagamenti al settore pubblico (di cui allo *Studio economico 2019 dell'OCSE sull'Italia* (2019^[6])) (Figura 2.10, Grafico A). Da allora le riforme istituzionali hanno consolidato il ruolo di detto team in seno al Gabinetto del Presidente del Consiglio dei Ministri, conferendogli il compito di sostenere tutte le amministrazioni pubbliche, come raccomandato dallo *Studio*. Per i prossimi anni il Governo ha programmato di stanziare 9,75 miliardi di EUR (pari allo 0,6% del PIL del 2020) a favore dei programmi per la pubblica amministrazione digitale e le tecnologie emergenti, nonché a favore dello sviluppo delle capacità mediante il Decreto Semplificazioni e Digitalizzazione, l'Agenda per la Semplificazione 2020-2023 e Agenda Italia 2025, mentre il PNRR interverrà con ulteriori 11,15 miliardi di EUR. L'Indice di governo digitale, che rispecchia la situazione precedente alla crisi COVID-19, suggerisce che le prossime priorità dell'Italia dovrebbero essere il rafforzamento del ruolo della pubblica amministrazione come piattaforma, dotando le organizzazioni del settore pubblico degli strumenti e delle capacità adeguate per la digitalizzazione, nonché lo sviluppo di strumenti e servizi digitali che consentano agli innovatori privati di contribuire ai progetti della pubblica amministrazione digitale. Le misure del PNRR per la digitalizzazione del settore pubblico forniranno finanziamenti e sostegno per tali scopi.

Figura 2.10. L'Italia ha compiuto notevoli progressi nella trasformazione dei servizi pubblici mediante le tecnologie e i dati digitali, ma la diffusione di tali strumenti rimane lenta



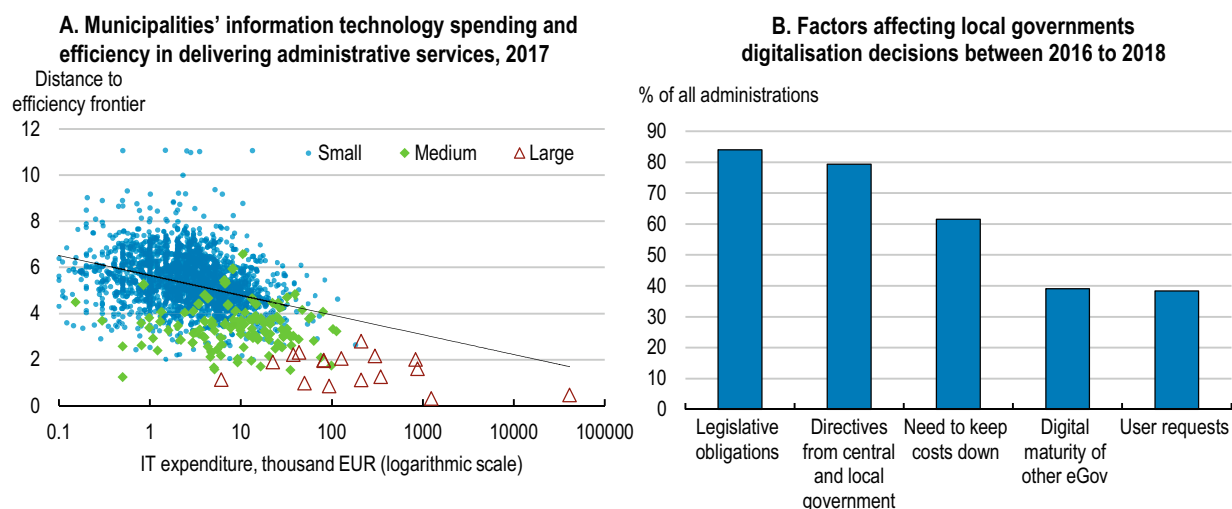
Nota: L'Indice di governo digitale dell'OCSE mira a misurare la trasformazione digitale del settore pubblico a livello di Governo centrale, intesa come la transizione dall'e-government all'amministrazione digitale, in sei ambiti.

Fonte: Studio dell'OCSE sul governo digitale 1.0. <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm>

StatLink  <https://stat.link/cfr04m>

I nuovi Uffici del Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione si trovano nella posizione ideale per rafforzare la trasformazione digitale nelle diverse amministrazioni pubbliche e nei diversi livelli di governo dell'Italia. Alcune amministrazioni sono pioniere dell'innovazione, mentre altre sono in ritardo per mancanza di capacità o di adeguata attribuzione delle priorità. Dall'analisi dei comuni italiani emerge che quelli che investono maggiormente nella digitalizzazione erogano in maniera più efficiente i servizi amministrativi e realizzano un numero più elevato di progetti di investimento finanziati dall'UE (Figura 2.11, Grafico A). Al contrario, la limitata digitalizzazione ha ostacolato l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego dell'Italia (OECD, 2019^[89]) (cfr. Riquadro 2.12). Un approccio efficace consisterebbe nel perseguire la strategia di non imporre a tutti gli enti l'obbligo di adottare un sistema uniforme, bensì di sviluppare una piattaforma comune per coordinare e favorire la digitalizzazione in tutto il settore pubblico, costruendo piattaforme, elaborando orientamenti e norme comuni per uniformare i processi di digitalizzazione, e predisponendo un'architettura digitale e di dati condivisa a cui le diverse amministrazioni possono facilmente collegare i loro sistemi adattando le loro esigenze. La strategia del PNRR di sviluppare un "cloud" della pubblica amministrazione, pur consentendo alle amministrazioni di utilizzare altre soluzioni, appare in linea con questo approccio flessibile. In quanto amministrazione centrale, il Ministero può contribuire a eliminare gli ostacoli al coordinamento, quali l'accumulo di dati, e aiutare le agenzie a sviluppare scenari per i progetti di governance digitale.

Figura 2.11. Gli enti locali che si digitalizzano sono più efficaci, ma la maggior parte di essi passa al digitale solo se obbligata



Nota: Grafico A. I comuni più vicini alla “soglia di efficienza” (definita come il rapporto tra servizi erogati e spesa, tenendo conto delle specificità del comune) sono più vicini al comune più efficiente. I servizi amministrativi riguardano gli uffici tecnici, urbanistici, catastali e per gli alloggi dei comuni. Le spese informatiche comprendono le spese per computer e hardware, software, banche dati e licenze. Il rapporto tiene conto delle caratteristiche specifiche dei comuni, comprese le dimensioni. Per “comune di piccole dimensioni” si intende un comune con meno di 50 000 abitanti, per “medie dimensioni” un comune con una popolazione compresa tra 50 000 e 250 000 abitanti, e per “grandi dimensioni” un comune con più di 250 000 abitanti. Grafico B. Quota di amministrazioni locali che riferiscono che uno dei fattori indicati ha inciso “abbastanza” o “molto” sulle loro decisioni in materia di digitalizzazione tra il 2016 e il 2018, espressa in percentuale rispetto al totale delle amministrazioni.

Fonte: Calcoli di OpenCivitas, ISTAT e OCSE; ISTAT (2020), Amministrazioni pubbliche locali e TIC: 2018.

StatLink  <https://stat.link/59brn8>

Al fine di accelerare l'uso delle tecnologie digitali e di altro tipo, è essenziale attrarre talenti digitali e sviluppare competenze aggiornate in tutta la pubblica amministrazione (OECD, 2021^[69]). Come accade in molti Paesi dell'OCSE, le amministrazioni pubbliche italiane non dispongono di competenze sufficienti per sviluppare, attuare e mantenere le tecnologie digitali, nonché per avvalersi degli strumenti digitali e sfruttarne al massimo il potenziale. Ad esempio, per utilizzare in maniera efficace i dati generati dalla digitalizzazione occorrono competenze di elaborazione, analisi e interpretazione di cui molti dipendenti pubblici sono sprovvisti. Sebbene anche molte imprese private in Italia risentano della carenza di tali competenze, il congelamento delle assunzioni nel settore pubblico e la debolezza delle strategie di pianificazione delle competenze hanno acuito tali lacune. Poiché i lavoratori dotati di tali competenze sono pochi, ricevono premi salariali e tendono ad avere carriere dinamiche, il settore pubblico ha bisogno di una gestione più agile delle assunzioni e delle carriere per attirare e trattenere tale tipologia di lavoratori, come discusso in precedenza. Nel frattempo, solo pochi dipendenti pubblici hanno la possibilità di acquisire competenze pertinenti: ad esempio, solo il 9,5% del personale dei comuni ha partecipato alla formazione in materia di TIC nel 2018, concentrata per lo più su applicazioni specifiche e sulla sicurezza informatica (Istat, 2020^[90]). Il PNRR comprende un programma per l'assunzione, la formazione e il rafforzamento delle competenze digitali del settore pubblico. Estendere tale programma per sviluppare le competenze dei dipendenti pubblici e dotarli delle capacità di sfruttare i vantaggi della digitalizzazione, come l'analisi dei dati, contribuirebbe a una trasformazione digitale più profonda del settore pubblico. L'offerta di formazione interna e la qualità del servizio pubblico potrebbero essere rafforzate sviluppando opzioni sia attraverso Foromez (l'organismo di formazione interno) che facendo leva su fornitori privati, nonché fornendo informazioni più chiare sulla qualità e la pertinenza della formazione.

Un quadro normativo efficace contribuisce a rendere il settore pubblico “digitale fin dalla progettazione” piuttosto che “digitale per impostazione predefinita” e può favorire l'adozione dell'approccio digitale anche da parte degli utenti. La regolamentazione può guidare la digitalizzazione, in particolare laddove la capacità è scarsa o

gli incentivi al cambiamento sono deboli. In effetti, per molti governi subnazionali italiani l'obbligo di passare al digitale è stato il principale motore della transizione (Figura 2.11, Grafico B). La regolamentazione può anche sostenere la domanda di servizi pubblici digitalizzati, ad esempio garantendo agli utenti che i loro dati personali sono protetti e sono utilizzati strategicamente per migliorare i servizi, l'integrità e la trasparenza (OECD, 2019^[91]). I rapidi cambiamenti nelle tecnologie emergenti fanno sì che le regolamentazioni prescrittive, come le norme tecniche, divengano presto obsolete e possano ostacolare la digitalizzazione. Parti del Codice dell'Amministrazione digitale corrono questo rischio. Sarebbe opportuno concepire una regolamentazione efficace in termini di risultati minimi da conseguire, incoraggiando al contempo gli utenti a innovare gli strumenti utilizzati per raggiungerli (Ubaldi et al., 2019^[92]; Attrey, Leshner and Lomax, 2020^[93]).

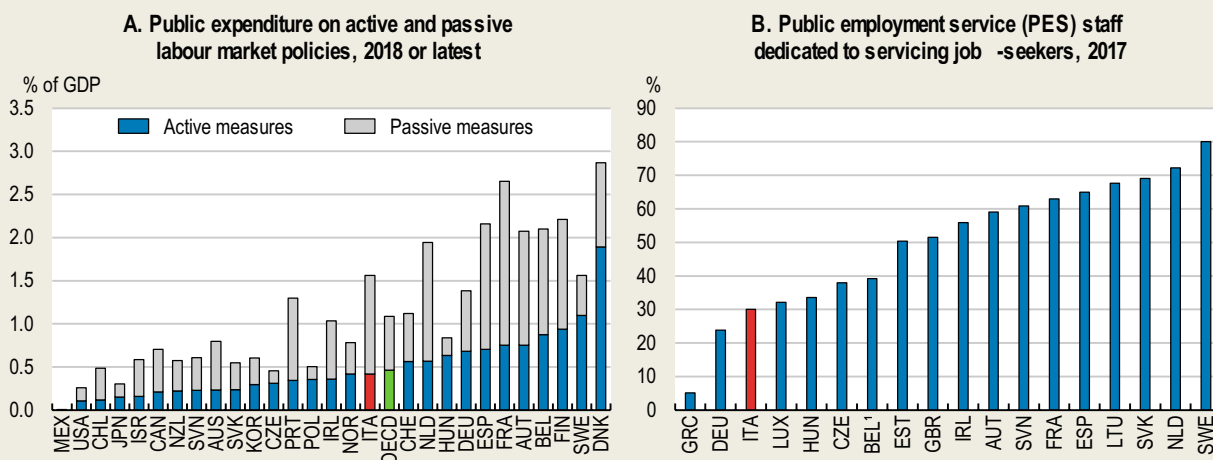
Riquadro 2.11. Rafforzare l'organico e la digitalizzazione per attuare politiche attive del mercato del lavoro più efficaci

Negli ultimi anni il Governo italiano ha effettuato investimenti per sviluppare politiche attive del mercato del lavoro (PAML) accessibili, moderne ed efficaci, e il PNRR italiano promuove tali sforzi. Sebbene alcune regioni offrano PAML innovative e di elevata qualità, l'accesso a esse e la loro efficacia sono limitati in quei settori che presentano le esigenze maggiori del mercato del lavoro (OECD, 2019^[91]). Politiche attive del mercato del lavoro efficaci possono contribuire ad affrontare le carenze in termini di partecipazione e competenze nel mercato del lavoro, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo e tra i giovani e le donne (Card, Kluve and Weber, 2017^[94]). Possono migliorare la resilienza della forza lavoro alle crisi promuovendo la riconversione professionale e l'accesso alle opportunità di lavoro emergenti (OECD, 2018^[95]). In molti Paesi i servizi pubblici per l'impiego forniscono protezione sociale. L'Italia ha incentrato la realizzazione del programma nazionale del reddito minimo garantito su questi servizi, sui servizi per la ricerca di un impiego, sul sostegno sociale e sulla formazione degli adulti.

Per aumentare l'efficacia delle PAML, l'Italia dovrà affrontare molte delle sfide relative all'efficacia del settore pubblico in senso più ampio, come discusso nel presente capitolo. Sebbene la spesa complessiva per le politiche attive del mercato del lavoro sia prossima alla media dei Paesi dell'OCSE, la riassegnazione dei fondi alle politiche più performanti può contribuire al miglioramento dei risultati (OECD, 2018^[95]). La spesa complessiva dell'Italia per le politiche del mercato del lavoro è orientata verso misure passive quali le indennità di disoccupazione e le relative misure di welfare (Figura 2.12, Grafico A). Se, da un lato, le assunzioni e le integrazioni salariali possono incoraggiare i datori di lavoro ad assumere e a fornire esperienza lavorativa a gruppi che altrimenti non troverebbero lavoro, dall'altro la selezione delle persone interessate potrebbe essere scarsa. Dalle valutazioni condotte nei Paesi dell'OCSE emerge che misure attive quali i programmi di collocamento, di formazione e di qualificazione sono, sul lungo periodo, più efficaci sotto il profilo dei costi per trasferire un maggior numero di lavoratori verso posti di lavoro di migliore qualità. L'Italia presenta un livello basso di spesa per il mercato del lavoro attivo per disoccupato e potrebbe revisionare regolarmente la sua composizione di spesa per tale ambito ed effettuare riattribuzioni.

In Italia sono stati assunti a tempo determinato 3 000 “navigator” del servizio di collocamento destinati a operare nei servizi pubblici per l'impiego a livello regionale allo scopo di rinforzare lo scarso numero di membri del personale. I loro contratti scadranno alla fine del 2021 e seguirà una nuova tornata di assunzioni. Rispetto ad altri Paesi dell'OCSE, i centri pubblici per l'impiego in Italia hanno un carico di lavoro molto elevato e la percentuale di membri del personale che sostengono le persone in cerca di lavoro è inferiore (Figura 2.12, Grafico B). La maggior parte del personale dei servizi pubblici per l'impiego occupava il proprio posto di lavoro da lungo tempo e non aveva ricevuto la formazione adeguata o non era dotata di competenze adatte per i moderni servizi di collocamento, in particolare nelle regioni ad alto tasso di disoccupazione (OECD, 2019^[89]). L'attuale strategia di assunzione di agenti a contratto può contribuire ad armonizzare rapidamente il personale in tutti gli uffici. Tuttavia, l'assunzione e la formazione mirate di personale qualificato e l'offerta di prospettive di carriera e incentivi legati ai risultati contribuirebbero a sviluppare una forza lavoro più professionale ed efficace.

Figura 2.12. L'Italia dispone di un margine per incanalare le risorse verso politiche attive del mercato del lavoro maggiormente incentrate sul sostegno alle persone in cerca di un impiego



Nota: Tra le politiche passive del mercato del lavoro figurano il sostegno al reddito, come i programmi di indennità per la disoccupazione, e i regimi di pensionamento anticipato. La spesa attiva per il mercato del lavoro comprende la spesa sociale complessiva (diversa dall'istruzione), volta a migliorare le prospettive di coloro che ne beneficiano di trovare un'occupazione retribuita o di aumentare in altro modo la loro capacità di guadagno. Essa comprende la spesa destinata ai servizi pubblici per l'impiego e all'amministrazione, alla formazione per il mercato del lavoro, ai programmi speciali per i giovani in fase di transizione dalla scuola al lavoro, ai programmi in materia di mercato del lavoro volti a fornire o promuovere l'occupazione per i disoccupati e altre persone (esclusi i giovani e i disabili) nonché ai programmi speciali per i disabili.

1. I dati per il Belgio sono la media ponderata di Actiris, FOREM e VDAB PES.

Fonte: OCSE (2021), Statistiche dell'OCSE su programmi per il mercato del lavoro e occupazione (banca dati); CE (2017) Relazione di valutazione 2017 sulla capacità dello SPI <http://doi.org/10.2767/880082>.

StatLink  <https://stat.link/5mwaji>

Il rafforzamento e la messa in comune dei servizi informatici, quali la registrazione e il sostegno online, la gestione efficace delle banche dati e gli strumenti di comunicazione, unitamente all'impiego dell'intelligenza artificiale, potrebbero aumentare notevolmente la capacità e la qualità delle politiche attive del mercato del lavoro e consentire a un maggior numero di dipendenti di passare dal lavoro amministrativo a una funzione di sostegno per le persone in cerca di lavoro. Il nuovo sistema informatico nazionale sviluppato nel 2017 è stato abbandonato a causa di difficoltà tecniche. L'ANPAL potrebbe invece sviluppare sistemi informatici con un'architettura flessibile che sostengano, ad esempio, i diversi organismi pubblici e privati nella costituzione e nella connessione delle loro banche dati e dei loro sistemi di informazione e gestione, seguendo l'approccio del Team per la trasformazione digitale descritto in precedenza.

Sfruttare meglio il potenziale di coloro che, a livello di governo, erogano servizi pubblici e investimenti

Il contributo del governo multilivello all'efficacia del settore pubblico

Negli ultimi 25 anni l'Italia è diventata un Paese moderatamente decentrato (Figure 2.13), grazie al progressivo trasferimento delle responsabilità amministrative e di bilancio dalle amministrazioni centrali e provinciali alle amministrazioni regionali (OECD/KIPF, 2016^[96]). Perché il decentramento sia efficace, è necessario un equilibrio tra la vicinanza del governo agli utenti e ai contribuenti, la sua capacità di operare in modo

efficiente, e le differenze di qualità ritenute accettabili all'interno del Paese. Conferendo maggiori poteri ai governi subnazionali, responsabilizzandoli al contempo per i beni e i servizi pubblici che forniscono, è possibile accrescere l'efficacia del settore pubblico. Alcune regioni italiane si sono avvalse della loro crescente autonomia per innovare e fornire beni e servizi pubblici di altissima qualità in seno all'OCSE, ma il decentramento complessivo ha contribuito meno di quanto sperato a migliorare l'erogazione dei servizi e ha fatto sì che le disparità tra le regioni, esistenti già da tempo, si acuissero ulteriormente, come descritto dallo *Studio economico dell'OCSE 2019 sull'Italia* (2019^[6])

In Italia, la sovrapposizione delle competenze in materia di definizione delle norme e di fornitura di beni e servizi pubblici, nonché le disparità in termini di capacità delle diverse amministrazioni, sminuiscono i benefici derivanti dalla struttura a più livelli del governo e spesso costituiscono un ostacolo all'efficacia del settore pubblico. Tale aspetto ritarda l'erogazione di servizi in settori prioritari, come le politiche attive del mercato del lavoro o la fornitura di servizi di istruzione e cura della prima infanzia di qualità (Riquadro 2.12 e Riquadro 2.13). Il governo si suddivide tra il Governo centrale, 20 regioni, di cui cinque a statuto speciale, 110 province e 7 900 comuni. Questi ultimi continuano a essere incaricati della fornitura di diversi beni e servizi pubblici, che coprono la maggior parte della spesa per gli investimenti pubblici. Tuttavia, la stragrande maggioranza dei comuni è di piccole dimensioni: il 92% dei 7 900 comuni italiani ha meno di 15 000 abitanti (Figura 2.14). Le autorità metropolitane, di costituzione relativamente recente, hanno dato prova di efficacia in alcuni settori, ma non hanno ricevuto alcune responsabilità funzionali o, in alcuni casi, non coprono tutto il territorio effettivo dell'area metropolitana, il che limita il loro contributo al miglioramento della fornitura di beni pubblici e servizi (OECD, 2019^[6]). Le proposte volte a ottimizzare le responsabilità e i livelli di governo si sono arenate a causa della bocciatura del referendum costituzionale del 2016 e hanno mantenuto l'esistenza dei governi provinciali, nonostante le scarse responsabilità che sono loro attualmente attribuite. Il rilancio della razionalizzazione delle responsabilità e la semplificazione della struttura degli organi governativi, come il consolidamento dei comuni più piccoli nelle aree urbane, potrebbero contribuire a consolidare la capacità del settore pubblico e a migliorare l'erogazione dei servizi.

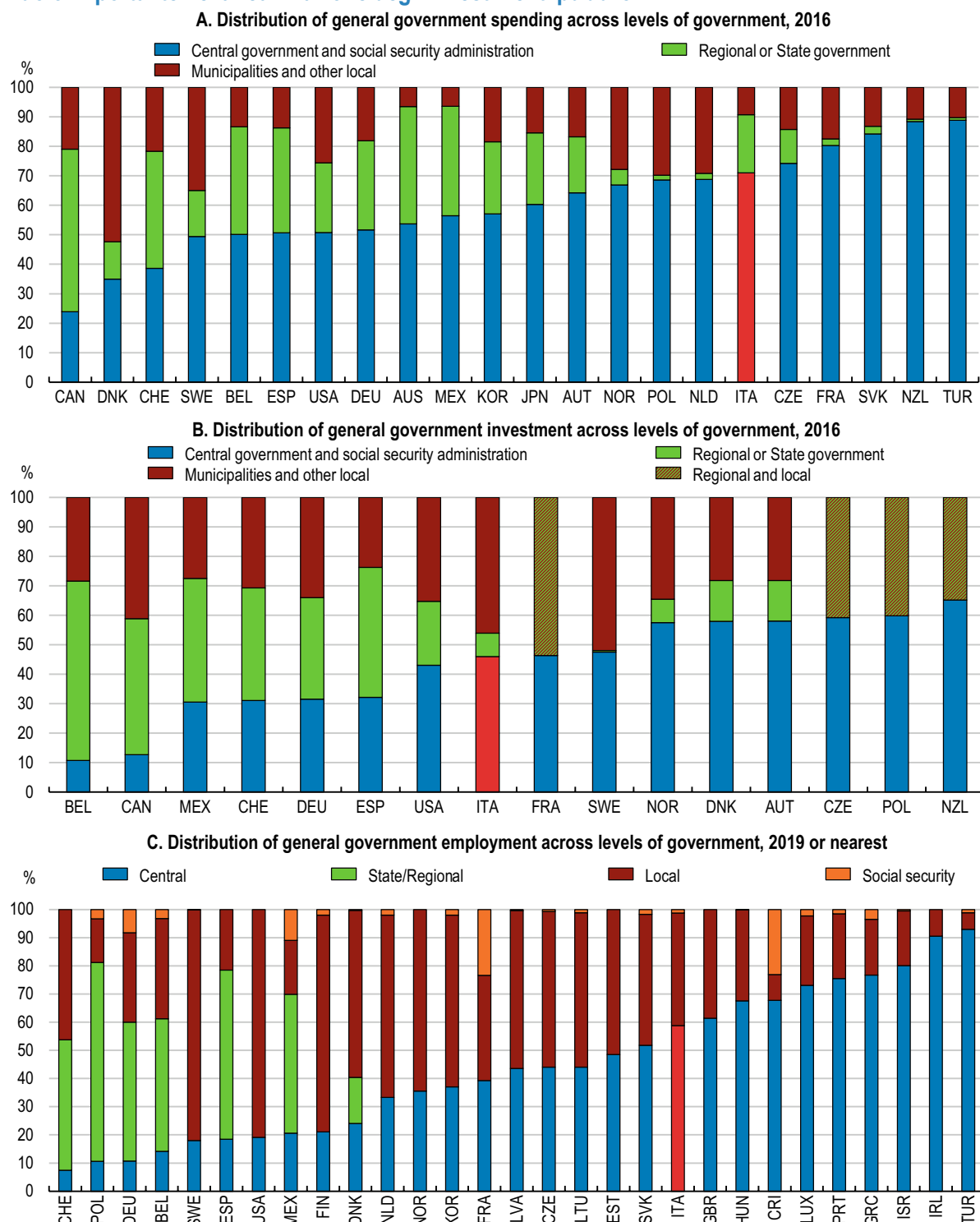
L'attribuzione delle responsabilità tra i vari livelli di governo è un elemento imprescindibile per garantire il successo del decentramento (OECD, 2019^[97]). Le "competenze concorrenti" dell'Italia riguardanti l'erogazione di molti servizi creano difficoltà di coordinamento tra i diversi organismi governativi. Il Governo centrale stabilisce le norme nazionali in materia di servizi, la cui applicazione è affidata alle autorità subnazionali. Sebbene condiviso da una serie di Paesi decentralizzati, tale approccio pone delle sfide quando la capacità organizzativa o finanziaria varia notevolmente da un governo subnazionale all'altro. In alcuni settori, come le politiche attive del mercato del lavoro o l'educazione e la cura della prima infanzia (Riquadro 2.13), l'erogazione di servizi incontra ostacoli nel passaggio di responsabilità dalle province o dai comuni agli organismi regionali nonché nello sviluppo e nell'attuazione di tali norme, soprattutto nelle regioni meno sviluppate (Riquadro 2.12 e Riquadro 2.13). Sebbene le modifiche legislative e le decisioni giudiziarie abbiano ridotto l'incertezza, sarà possibile migliorare l'efficacia chiarendo ulteriormente la ripartizione delle responsabilità, che occorre rivedere e riassegnare regolarmente in funzione dell'evoluzione delle esigenze e del contesto.

La creazione di organismi e pratiche che aiutino i diversi enti governativi a coordinarsi e a cooperare consentirebbe di sfruttare meglio i vantaggi di un governo multilivello, ad esempio contribuendo a trovare espedienti pratici per riequilibrare la ripartizione formale delle responsabilità in Italia. Le conferenze italiane che riuniscono il Governo centrale e le amministrazioni regionali e locali sono destinate a svolgere questo ruolo. L'ambito di applicazione di queste conferenze potrebbe essere esteso a tutti i settori strategici e le loro risorse per l'analisi e il sostegno alle capacità potrebbero essere potenziate, in modo da poter individuare e sostenere meglio l'adozione di pratiche efficaci.

L'Italia ha compiuto notevoli progressi nella riduzione degli squilibri tra le entrate e le responsabilità di spesa tra i diversi livelli di governo. Tuttavia, ciò è avvenuto principalmente grazie al fatto che il Governo centrale abbia dimezzato, tra il 2007 e la fine degli anni 2010, i suoi trasferimenti alle amministrazioni subnazionali, e in particolare alle amministrazioni locali, il che ha indotto i governi subnazionali a consolidare l'importanza relativa delle proprie entrate. Il Governo ha attuato un sofisticato sistema di perequazione che

valuta il costo della prestazione di determinati servizi pubblici, i costi effettivi sostenuti, nonché le esigenze e la capacità di ciascun ente pubblico di fornire tali servizi, sebbene esso si applichi solo a una percentuale molto ridotta della spesa e tali misure non affrontino le disuguaglianze generali in termini di entrate (Dougherty and Forman, 2021^[98]). Da alcune analisi emerge che questo sistema contribuisce a migliorare gli stanziamenti e la capacità dei governi subnazionali di erogare beni e servizi, in particolare per quelle amministrazioni che devono far fronte a esigenze più elevate o a contesti operativi più difficili (Brosio, 2018^[99]). Ampliare l'uso di questo sistema di perequazione, anche ricorrendo a calcoli meno sofisticati, ne potenzierebbe i benefici.

Figure 2.13. L'Italia presenta un moderato livello di decentramento e i governi subnazionali svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli investimenti pubblici



Nota: Per identificare i dati delle amministrazioni regionali, i Grafici A e B utilizzano i conti e le fonti nazionali che integrano i dati relativi alla contabilità nazionale, sebbene questi non siano stati interamente consolidati. Il Grafico C è basato sui dati ILOSTAT e segue le definizioni istituzionali di contabilità nazionale le quali, nei Paesi non federali, potrebbero non specificare le amministrazioni regionali.

Fonti: OCSE (2021), Regional Government Finance and Investment (banca dati REGOFI) (Grafici A e B), Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), ILOSTAT (banca dati), Il pubblico impiego per settori e sottosettori dei conti nazionali (Grafico C).

StatLink  <https://stat.link/0nyrc8>

Trasparenza e responsabilità maggiori sono alla base di molti vantaggi di un governo a più livelli. Per molti settori l'Italia dispone di abbondanti dati sulle prestazioni dei governi subnazionali, come i dati OpenCivitas, generati attraverso il processo di perequazione delle sovvenzioni. Il perseguimento di tali sforzi di raccolta e analisi dei dati in tutti i settori politici e i livelli di governo, nonché la loro elaborazione per tutte le regioni e le province a statuto speciale, favorirebbero l'assunzione di responsabilità. Un migliore impiego di questi dati per elaborare relazioni di analisi comparativa facilmente comprensibili circa le prestazioni dei diversi governi favorirebbe il coinvolgimento dei cittadini e incentiverebbe il miglioramento della performance dei governi.

Riquadro 2.12. Una migliore collaborazione tra i diversi livelli di governo per attuare politiche attive del mercato del lavoro

La gestione delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) ha seguito le tendenze e le sfide più generali dell'Italia per ciò che concerne la fornitura di servizi a più livelli di governo. La responsabilità è stata consolidata, passando da oltre 100 province a 21 organismi regionali. Il progetto di consolidare ulteriormente la responsabilità nell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL) si è arenato a causa della bocciatura del referendum costituzionale del 2016. Da allora ANPAL si è concentrata sul rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego sviluppando norme minime nazionali, indicatori di monitoraggio e strumenti di sostegno per le agenzie regionali. Dal 2019 il Governo centrale ha erogato cospicui finanziamenti alle regioni onde rafforzarne i servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia, occorre rafforzare ulteriormente il coordinamento tra le PAML a livello regionale. Elementi quali la fiducia e la comunicazione tra le diverse istituzioni sono spesso carenti (OECD, 2019^[89]). Il coordinamento tra le diverse PAML (servizi sociali, istruzione e formazione professionale degli adulti) rimane limitato (Commissione europea, 2020^[25]), in quanto le autorità regionali ritengono che i mercati del lavoro regionali differiscano notevolmente tra di essi.

Per superare queste sfide, ANPAL può integrare meglio il personale assorbito dalle agenzie regionali che operano per realizzare le politiche attive del mercato del lavoro sul campo. ANPAL può sviluppare valutazioni degli operatori regionali, individuare e diffondere pratiche efficaci in tutta Italia e fornire incentivi finanziari alle agenzie regionali per l'adozione di tali pratiche. La rete di servizi pubblici per l'impiego a livello dell'UE fornisce un modello per l'analisi comparativa, gli scambi e l'apprendimento continuo (Fertig and Ziminien, 2017^[100]). La Spagna, i cui mercati del lavoro regionali presentano una frammentazione delle PAML analoga a quella dell'Italia, ha adottato con successo questo modello e ha promosso la cooperazione attraverso piattaforme di comunicazione e di scambio.

Nell'ambito dei servizi pubblici per l'impiego, diverse regioni hanno sviluppato quasi mercati che consentono ai servizi privati per l'impiego di integrare i fornitori pubblici, realizzando un modello in grado di estendere notevolmente l'accesso. Ad esempio l'assegno di ricollocazione, introdotto nel 2017, consente alle persone in cerca di lavoro di scegliere un prestatore di servizi per l'impiego pubblico o privato. Le questioni di progettazione hanno arginato il successo iniziale del sistema, anche in ragione del limitato pacchetto di servizi cui gli utenti potevano accedere, delle condizioni di attivazione più rigorose per gli utenti che percepiscono prestazioni sociali e del funzionamento parallelo dei regimi regionali e nazionali. Apprendendo da queste problematiche e sviluppando il ruolo dei fornitori privati in tutte le regioni, l'Italia può ampliare rapidamente l'accesso alle politiche attive del mercato del lavoro e può incrementarne la qualità. Lo sviluppo della cooperazione tra i servizi pubblici e privati per l'impiego, unitamente a misure pratiche quali la garanzia di interoperabilità tra le banche dati e i sistemi dei vari servizi, avvicinerebbe maggiormente i datori di lavoro a coloro che sono in cerca di un impiego. Le esperienze di Finlandia e Spagna hanno dimostrato i vantaggi che derivano da approcci di questo tipo (ICON-INSTITUT Public Sector, 2018^[101]). Gli organismi centrali possono sostenere la collaborazione pubblico-privato garantendo che siano predisposte infrastrutture informatiche e che siano raccolte informazioni sul rendimento al fine di analizzarle e impiegarle per incentivare la performance. Il successo di un sistema ibrido di questo tipo dipende dallo svolgimento di azioni di monitoraggio e revisione risolutive e indipendenti, come dimostrato dall'Australia, ove i servizi per l'impiego sono sempre più oggetto di esternalizzazione (Education and Employment References Committee, 2018^[102]).

Riquadro 2.13. Misure volte a migliorare l'offerta di educazione e cura della prima infanzia nelle località in ritardo di sviluppo

In Italia il numero complessivo di iscritti presso strutture per l'educazione e la cura della prima infanzia (*ECEC*) tra i bambini di età pari o superiore a 3 anni è elevato, pari a circa il 100%, ma non vi sono posti a sufficienza per un quarto dei bambini di età compresa tra 0 e i 2 anni. Le differenze tra le regioni sono notevoli: in alcune zone del Nord vi sono posti per circa la metà dei minori, mentre in Campania vi è posto per un minore su dieci (Figura 2.15, grafico A) (Istat, 2019^[103]). Sebbene negli ultimi dieci anni il numero di posti sia aumentato, l'Italia è ancora ben lungi dal raggiungere l'obiettivo di fornire posti per un terzo dei bambini, quota che altri Paesi dell'OCSE già forniscono in media e che l'Italia aveva intenzione di raggiungere entro il 2010.

Ampliare l'accesso all'assistenza all'infanzia può aiutare l'Italia ad affrontare diverse sfide di lungo periodo. L'incentivo pari a 3,9 miliardi di EUR fornito dal PNRR a favore dei finanziamenti per l'assistenza all'infanzia può contribuire all'ampliamento dell'offerta dei medesimi e garantire coerenza dei requisiti minimi di qualità. L'accesso a un'assistenza di qualità e a prezzi contenuti per bambini molto piccoli aumenta la probabilità che le donne cerchino lavoro, soprattutto nelle famiglie a basso reddito, il che può migliorare l'inclusività del mercato del lavoro italiano e ridurre le disuguaglianze di genere (Figari and Narazani, 2019^[104]; Carta, 2019^[105]). Inoltre, la partecipazione all'istruzione prescolare contribuisce a innalzare il rendimento scolastico dei bambini nel corso del ciclo scolastico e può avvantaggiare i bambini provenienti da famiglie disagiate (OECD, 2017^[106]). Quando non riescono ad accedere a infrastrutture di questo tipo, o non hanno fiducia in esse, le famiglie si rivolgono ad altri famigliari per accudire i minori. Sebbene tale approccio possa ridurre i costi, è spesso meno pedagogico e può rappresentare un ostacolo per le famiglie che intendono trasferirsi in regioni con migliori opportunità di lavoro. I bassi tassi di iscrizione riflettono la scarsità di posti piuttosto che le elevate rette a carico degli utenti. Le liste d'attesa sono lunghe, anche in zone con più posti a disposizione (Carta, 2019^[105]; Commissione europea/EACEA/Eurydice, 2019^[107]). I costi netti medi per famiglia sono vicini alla media dell'OCSE. Le famiglie pagano mediamente circa il 20 % del costo dell'*ECEC*. La spesa media a loro carico è di circa 300 EUR al mese per un posto in una struttura pubblica, che si eleva a circa il doppio in una struttura privata; i comuni possono addebitare alle famiglie a basso reddito un importo inferiore per i posti in strutture pubbliche. Dal 2012 l'Italia sostiene le spese per l'assistenza all'infanzia attraverso un sussidio legato al reddito o un credito d'imposta limitato (Hyee et al., 2020^[108]).

Impiegare meglio il personale e adeguare l'esternalizzazione per aumentare il numero di posti di lavoro di qualità

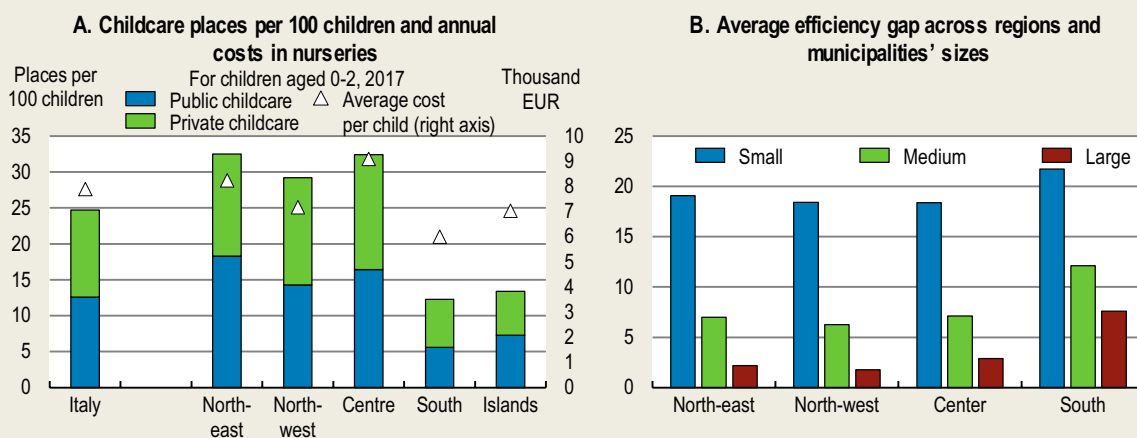
Il costo della fornitura di servizi di assistenza all'infanzia varia notevolmente da un Paese all'altro, il che indica differenze significative in termini di qualità e di efficacia con cui viene erogato tale servizio (Bulman and Doino, Forthcoming^[55]). Potenziare l'efficienza delle regioni in ritardo di sviluppo aumenterebbe il numero di posti disponibili facendo leva sulle risorse esistenti. Circa l'80% dei posti si trova in asili nido tradizionali, suddivisi approssimativamente in parti uguali tra fornitori municipali e privati. I dati a livello comunale di OpenCivitas indicano che le città di medie dimensioni nel Nord-Ovest sono i comuni più efficienti nel fornire posti presso gli asili nido.

L'assunzione di personale qualificato presso gli asili nido pubblici e l'ampliamento delle strutture pubbliche sembrano portare a risultati più efficaci per aumentare il numero di posti disponibili rispetto a quanto si potrebbe conseguire incrementando il personale e i posti presso le strutture private. In generale, le città con più posti disponibili offrono detti posti a costi più bassi in quanto a personale, affitto e amministrazione per ciascuna unità. I comuni che forniscono servizi di assistenza all'infanzia in modo più efficiente tendono ad avere personale amministrativo più giovane e con più anni di istruzione. Ciò sottolinea l'importanza di assumere personale con competenze pertinenti e aggiornate ed è in linea con i risultati di studi analoghi condotti in Sassonia (Montén and Thater, 2011^[109]). L'esternalizzazione a fornitori privati riduce l'efficienza dell'assistenza all'infanzia, nonostante i costi del personale per tali fornitori siano generalmente inferiori rispetto ai servizi pubblici di assistenza all'infanzia. Ciò può condurre a disparità in termini di maggiore spazio e personale per ciascun minore nelle strutture private rispetto ai centri pubblici, o a differenze di qualità che non sono misurate.

Coordinamento a tutti i livelli di governo per garantire un'assistenza omogenea e di qualità

È essenziale assicurare che i posti per l'infanzia siano di qualità adeguata per incoraggiare i genitori ad affidare i propri figli alle strutture. La garanzia che l'ECEC in tutta Italia superi uno standard minimo nazionale, anche per quanto riguarda i contenuti pedagogici, contribuirebbe a colmare le disuguaglianze regionali in termini di qualità e incentiverebbe il ricorso a tale servizio. Un'offerta di ECEC di qualità inferiore può scoraggiare le famiglie dall'avvalersi dei servizi pubblici di assistenza all'infanzia, in particolare quelle appartenenti a gruppi socioeconomici più elevati. Il Ministero dell'Istruzione ha recentemente elaborato orientamenti in materia di istruzione e un quadro nazionale comune di monitoraggio dell'ECEC. Stanza inoltre finanziamenti alle autorità locali e, dal 2020, ha imposto il requisito di essere in possesso di una laurea almeno di primo livello per il personale dell'ECEC (Taguma et al., 2017^[110]; Commissione europea/EACEA/Eurydice, 2019^[107]). Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e il Dipartimento per le politiche della famiglia sono responsabili dell'ECEC per i minori fino a 3 anni, ma le autorità regionali organizzano e monitorano l'erogazione dei servizi nel loro territorio. Le agenzie governative centrali potrebbero sostenere gli enti regionali nell'utilizzo di un quadro e di uno strumento di monitoraggio nazionali nonché fornire un sostegno mirato alle amministrazioni locali che non rispettano tali norme. La pubblicazione periodica di indicatori chiari di qualità dei centri per l'infanzia, come il numero di personale e la superficie per bambino, nonché la certificazione del rispetto degli standard minimi di qualità nazionali, migliorerebbe la trasparenza e faciliterebbe gli utenti nella scelta del centro.

Figura 2.14. Il potenziamento dell'efficienza dei servizi di assistenza all'infanzia contribuirebbe a migliorarne l'accessibilità



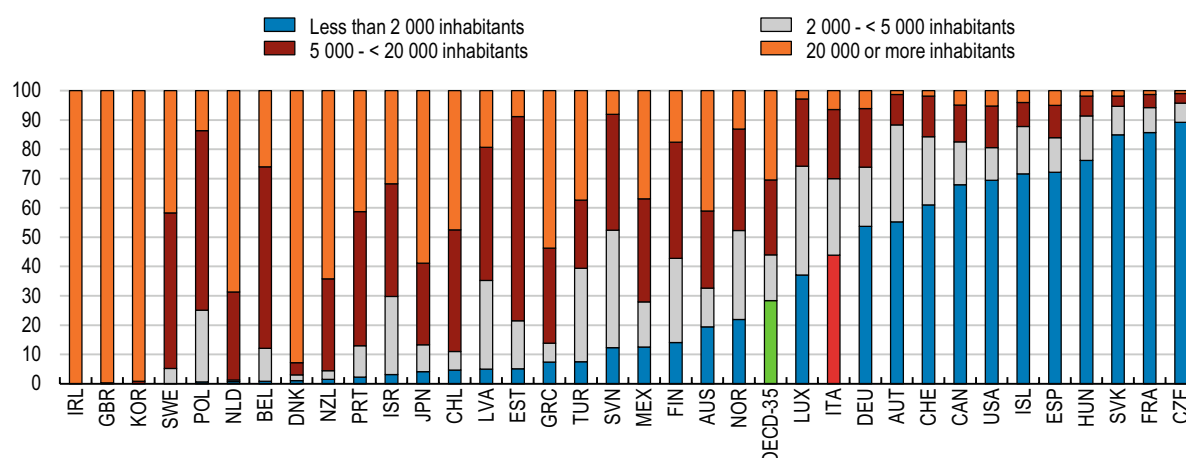
Nota: Grafico A. Costo annuo per posto in un asilo nido. Grafico B. Una distanza inferiore in termini di efficienza indica che il comune è più vicino al comune che fornisce posti al minor costo unitario. Il rapporto è calcolato utilizzando il metodo D.E.A. con un punteggio di efficienza orientato ai risultati e rendimenti di scala non crescenti, nonché parametri di controllo per il numero di minori di età compresa tra 0 e i 2 anni nella popolazione e per i prezzi degli input. Cfr. Bulman e Ruggero (di prossima pubblicazione), "What helps Italian municipal governments effectively deliver public goods and services? An empirical investigation", Documento tecnico di riferimento. Per "comune di piccole dimensioni" si intende un comune con meno di 50 000 abitanti, per "medie dimensioni" un comune con una popolazione compresa tra 50 000 e 250 000 abitanti, e per "grandi dimensioni" un comune con più di 250 000 abitanti.

Fonte: ISTAT (2019), Erogazione di servizi per l'educazione della prima infanzia: Anno scolastico 2017-2018; banca dati di OpenCivitas e calcoli dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/pr8cod>

Figura 2.15. La maggior parte dei 7 900 comuni italiani è di piccole dimensioni

Distribuzione dei comuni in base alla popolazione, 2016



Fonte: OCSE (2018), Governi subnazionali nei Paesi dell'OCSE – Dati chiave (banca dati)

StatLink  <https://stat.link/y6zxcx>

Migliorare l'erogazione degli investimenti pubblici da parte dei governi subnazionali

La spesa per gli investimenti pubblici dell'Italia è diminuita del 35% in termini nominali dal picco registrato nel 2019, scendendo al 2,3% del PIL nel 2014, una quota insufficiente per mantenere anche lo stock di capitale pubblico esistente. Gli investimenti pubblici hanno registrato una graduale ripresa negli anni successivi, ma nel 2019 erano ancora inferiori del 23% rispetto al decennio precedente. La capacità amministrativa è da lungo tempo riconosciuta come un freno agli investimenti pubblici. Sebbene i bilanci per gli investimenti pubblici siano stati ridotti, molte amministrazioni non sono state in grado di attuare nemmeno i restanti progetti. Ad esempio, l'Italia ha erogato meno fondi strutturali, sociali e di investimento europei rispetto alla media degli altri Paesi dell'UE, la quale a sua volta è deludente, soprattutto nel periodo 2014-2020 (come illustrato nel Capitolo 1). Le misure attuate per ridurre i rischi di corruzione e migliorare l'integrità hanno maggiormente coinvolto le amministrazioni nei processi, e sono state parzialmente incolpite di tale sottoutilizzo, sebbene esse generalmente incorporino o superino le norme internazionali e affrontino i rischi percepiti per l'integrità.

A livello di Governo centrale, l'Italia dispone di molti meccanismi per effettuare investimenti pubblici efficaci, in particolare nelle infrastrutture di trasporto (OECD, 2017_[111]). Ad esempio, esistono orientamenti aggiornati per valutare gli investimenti pubblici sulla base di analisi costi-benefici che tengono conto degli impatti sociali e ambientali. Le modalità di partenariato pubblico-privato sono state uniformate in tutti i governi centrali e subnazionali. Tuttavia, nella pratica, i problemi che solitamente i progetti di investimento pubblico incontrano nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, in Italia sono peggiori (OECD, 2019_[6]), in particolare i lunghi ritardi nella realizzazione dei progetti, il superamento dei costi e le valutazioni confusionarie precedenti all'avvio del progetto o successive al suo completamento.

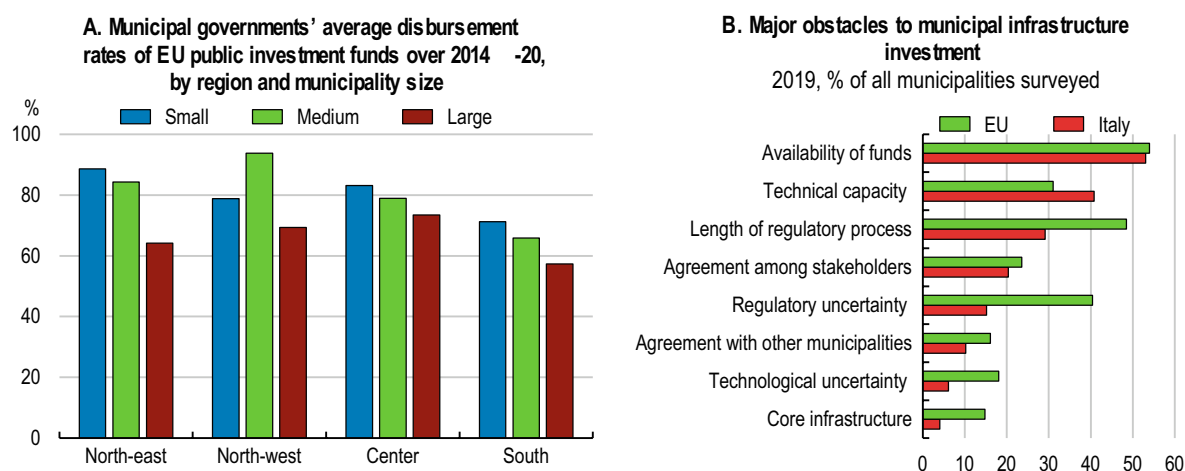
L'incremento degli investimenti pubblici dell'Italia costituisce un aspetto cruciale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sarà essenziale per sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e per colmare le lacune infrastrutturali del Paese, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo (OECD, 2019_[6]). Gli investimenti pubblici, che vanno dagli edifici scolastici alle infrastrutture per l'e-government, possono contribuire a migliorare l'efficacia del servizio pubblico in senso lato. Il PNRR destina quasi l'11% del PIL del 2020 a investimenti pubblici aggiuntivi per il periodo 2021-2026 (cfr. Capitolo 1), e fornisce altresì un elenco dettagliato di progetti a medio termine, integrati negli obiettivi strategici più ampi, in particolare per sostenere il passaggio ad attività più produttive, digitali e a minori emissioni di gas a effetto serra. Tale approccio è in linea con le *Raccomandazioni dell'OCSE per l'efficacia degli investimenti pubblici* (OECD, 2018_[112]).

Allo scopo di accelerare gli esborsi, il Decreto Semplificazioni del 2020 e le misure previste dal PNRR snelliscono temporaneamente i requisiti in materia di appalti, razionalizzano i processi di esecuzione e rafforzano la relativa capacità amministrativa. Un ufficio centrale della Presidenza del Consiglio vigilerà sull'esecuzione e sarà affiancato da un segretariato tecnico. L'obiettivo è quello di individuare rapidamente gli ostacoli che si frappongono all'esecuzione degli investimenti del PNRR e rimuoverli. Tali uffici preposti all'esecuzione, a livello centrale di governo, si sono dimostrati efficaci per la realizzazione di progetti importanti e complessi in Italia e in altri Paesi dell'OCSE. La misurazione del contributo dei progetti in base al benessere sociale che da essi deriva, a seguito del loro completamento, può comportare modifiche all'elenco dei progetti previsti e alla loro attuazione (Pisu, Hoeller and Joumard, 2012^[113]).

Rafforzare la capacità dei governi subnazionali di realizzare gli investimenti pubblici

I governi subnazionali sono fondamentali per migliorare la performance complessiva degli investimenti pubblici in Italia, così come in altri Paesi dell'OCSE che incontrano difficoltà nel promuovere gli investimenti pubblici, quali la Germania (OECD, 2020^[114]). Le amministrazioni locali italiane spendono il 55% del bilancio nazionale per gli investimenti pubblici (Figure 2.13, Grafico C). Lo scarso tasso di esecuzione nei comuni più grandi spiega il sottoutilizzo degli investimenti pubblici da parte delle amministrazioni locali. Alla fine del periodo 2014-2020, i comuni più piccoli erano più propensi ad attuare tutti i loro progetti di investimento finanziati dall'UE rispetto ai comuni di dimensioni più grandi (Figura 2.16.). Le strategie di selezione del personale e dei progetti dei comuni possono migliorarne i tassi di esborso. Dall'analisi econometrica si evince che i comuni presentano tassi di esborso più elevati se i loro dipendenti sono più giovani, se le loro amministrazioni sono più piccole (in base alla popolazione), se intraprendono un numero minore di progetti o se investono di più in informatica e tecnologia (Bulman and Doino, Forthcoming^[55]). Alla luce di quanto esposto, appare evidente che una selezione più oculata dei progetti e della capacità di sostegno migliorerebbe i tassi di esborso degli investimenti pubblici dei comuni. Gli investimenti mirati del PNRR a favore della capacità del personale e del sostegno all'esecuzione dei progetti rappresentano progressi nella giusta direzione e, se efficaci, possono essere prorogati.

Figura 2.16. I comuni più grandi realizzano una quota inferiore dei loro progetti di investimento pubblico



Nota: Per "comune di piccole dimensioni" si intende un comune con meno di 50 000 abitanti, per "medie dimensioni" un comune con una popolazione compresa tra 50 000 e 250 000 abitanti, e per "grandi dimensioni" un comune con più di 250 000 abitanti.

Fonte: Banca dati di OpenCivitas e calcoli dell'OCSE; Banca europea per gli investimenti (2020), EIB Investment Survey.

StatLink  <https://stat.link/7bjfuy>

In Italia, lo sviluppo di meccanismi di cooperazione tra i diversi livelli di governo contribuirebbe a cogliere le opportunità di investimento pubblico e ad affrontare le strozzature, a coordinare le competenze politiche e normative che si sovrappongono e a garantire la disponibilità di risorse e capacità per intraprendere i progetti di investimento. Nel complesso, i comuni italiani sono più propensi a consultare altri enti nella progettazione e nella realizzazione di investimenti pubblici rispetto alla maggior parte degli altri Paesi europei. Tuttavia, la lunghezza delle procedure di approvazione costituisce un ostacolo ancor più grande per gli investimenti (European Investment Bank, 2017^[115]). Nello specifico, le differenze tra i governi subnazionali a riguardo della regolamentazione e dei processi sono considerate un fattore che ritarda l'approvazione e l'esecuzione di progetti di investimento pubblico in Italia (OECD-CoR, 2015^[116]). Paesi come l'Australia ritengono che la combinazione di meccanismi di coordinamento formali e informali sia la più efficace, in quanto si completano a vicenda per sviluppare la fiducia dei diversi attori e la comunicazione tra di essi (Bounds, 2012^[117]). La Nuova Zelanda ha sviluppato cluster di amministrazioni locali e la Svizzera ha posto in essere progetti multigiurisdizionali per riunire le capacità, sviluppare la specializzazione, accrescere la coerenza e l'efficienza e condividere le conoscenze (Allain-Dupré, Hulbert and Vincent, 2017^[118]; NZ Productivity Commission, 2013^[119]).

Un approccio percorribile in Italia sarebbe quello di rafforzare le conferenze che riuniscono i diversi livelli di governo. Esse potrebbero individuare le aree in cui le divergenze nella regolamentazione e nei processi ostacolano i progetti infrastrutturali e negoziare accordi per allineare tali normative e approcci. Analogamente, occorre perseguire gli sforzi compiuti a metà degli anni 2010 per riunire gli appalti dei comuni in agenzie più grandi, in quanto tali agenzie dispongono di maggiore capacità per progettare e valutare i complessi progetti di investimento pubblico e di gestire le controversie quando gli offerenti contestano le decisioni di appalto, il che spesso ritarda i progetti.

La collaborazione e il sostegno alle capacità tra i diversi organismi governativi possono contribuire a colmare le lacune in termini di capacità. Investitalia, una nuova agenzia incaricata di sostenere la progettazione, l'ottenimento di approvazioni e l'attuazione di progetti di investimento da parte di diverse agenzie governative, è un modello che, se dovesse essere pienamente sviluppato e rivelarsi efficace durante le sue fasi iniziali, potrebbe essere ingrandito, in parallelo al potenziamento del personale dei governi subnazionali previsto dal PNRR. L'adeguamento delle competenze e della copertura delle autorità metropolitane, mediante l'accordo con altri livelli di governo in primo luogo, potrebbe rappresentare un ulteriore miglioramento della capacità nelle aree comunali più grandi, come raccomandato dallo *Studio economico sull'Italia* (OECD, 2019^[6]). Le agenzie esecutive possono anche mobilitare meglio le competenze del settore privato e sostenere gli aspetti tecnici dell'attuazione dei progetti. Il rischio di "cattura" da parte di contraenti privati può essere attenuato se tali accordi sono concepiti con cura e fornendo la garanzia che i funzionari pubblici dispongano delle competenze necessarie per controllare efficacemente i fornitori privati.

Per attirare personale tecnico e professionale verso i ruoli di pianificazione locale sarà necessaria una certa flessibilità in materia di assunzione e retribuzione onde accrescere l'attrattività di tali posizioni, come discusso in precedenza. Il PNRR prevede di assumere un numero considerevole di personale tecnico per colmare le carenze di capacità nei governi subnazionali. Nel lungo termine, lo sviluppo di un flusso di posizioni tecniche consentirebbe alle autorità pubbliche di risultare competitive per gli ingegneri civili o altre figure professionali fortemente richieste. Oltre al sostegno all'assunzione, il Governo centrale può aiutare le amministrazioni comunali a sviluppare le competenze del proprio personale fornendo corsi a livello centrale, seguendo ad esempio l'approccio dell'autorità britannica per le infrastrutture e i progetti, che collabora con la Oxford Saïd Business School (Global Infrastructure Hub, 2019^[120]).

Garantire che le partecipate pubbliche forniscano beni e servizi pubblici in maniera efficace

Le partecipate pubbliche svolgono un ruolo cruciale in tutta l'economia italiana (Figura 2.17, Grafico A). Nel 2018 lo Stato deteneva partecipazioni in 8 500 imprese che impiegavano 924 000 lavoratori e generavano oltre il 7% del valore aggiunto totale (Istat, 2020^[121]). Nella maggior parte dei casi si tratta di piccole imprese di proprietà, parziale o totale, di amministrazioni comunali o di altri enti subnazionali (Figura 2.18): l'84% delle partecipate pubbliche ha meno di 50 dipendenti e il 43% ha un fatturato annuo medio inferiore a 500 000 EUR. Al contempo, alla fine del 2017 il Ministero dell'Economia e delle Finanze deteneva partecipazioni di maggioranza o di controllo effettivo in 20 società industriali quotate e non quotate per un valore pari al 12% del mercato del capitale pubblico italiano, le quali impiegano la maggior parte dei dipendenti delle partecipate pubbliche. Tali partecipazioni sono aumentate con conferimenti di capitale per sostenere le imprese durante la crisi COVID-19 (De La Cruz, Medina and Tang, 2019^[122]; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[123]; OECD, 2017^[124]).

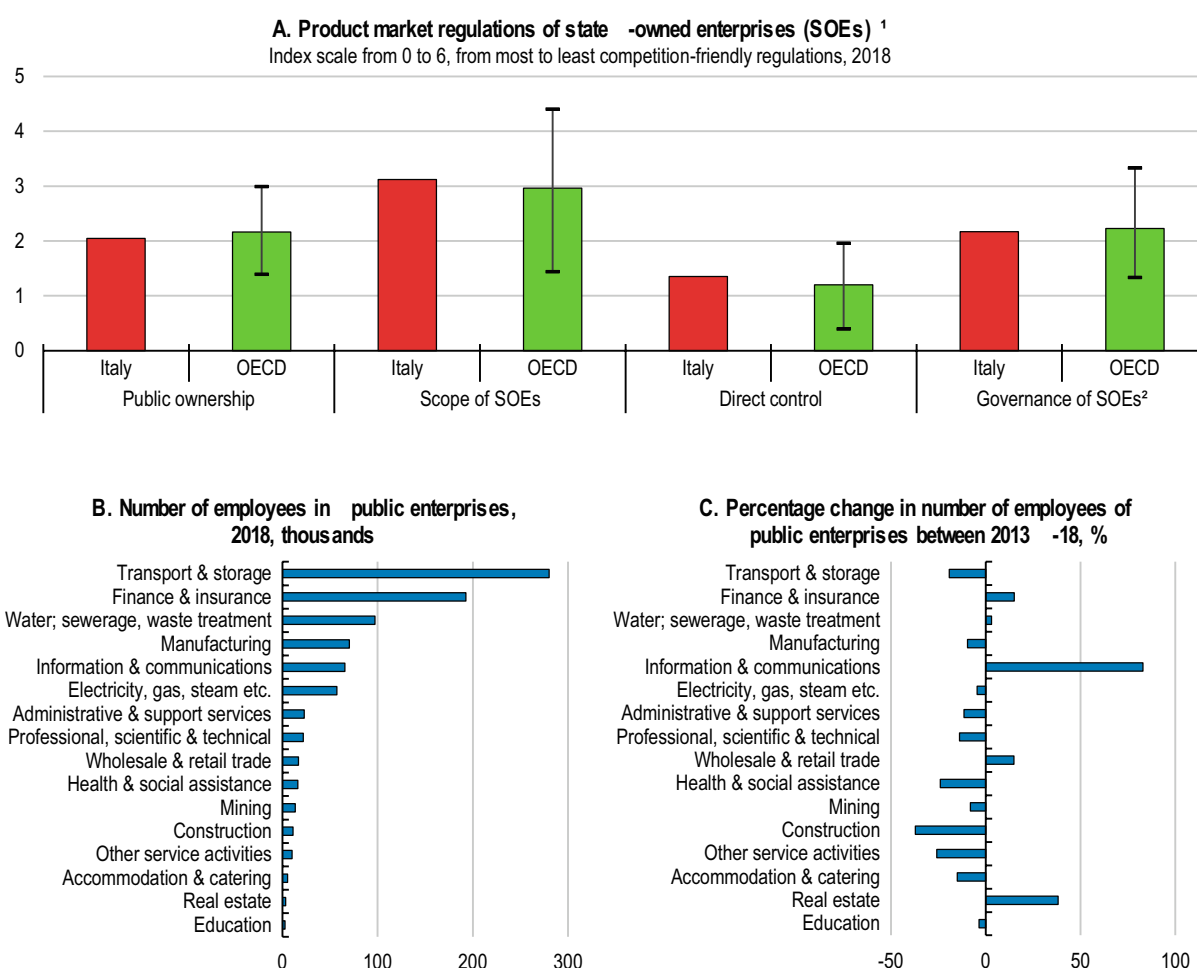
Molte imprese pubbliche sono state originariamente create da una o più amministrazioni locali per la fornitura di acqua o energia e per la gestione dei rifiuti, le quali nel 2018 costituivano le attività principali del 23% delle imprese pubbliche (Figura 2.18). Alcune autorità subnazionali hanno sviluppato le imprese in modo da fornire beni e servizi, tra cui quelli informatici, eludendo i vincoli di spesa e di occupazione imposti alle amministrazioni centrali all'inizio degli anni 2010, il che ha portato a un'estensione delle norme in materia di spesa e occupazione alle imprese pubbliche. Il 30% delle imprese pubbliche fornisce servizi amministrativi, professionali e tecnici, o di informazione e comunicazione, e sono generalmente di proprietà di diverse amministrazioni subnazionali (Figura 2.17, Grafico B e Figura 2.18) (Istat, 2020^[121]).

L'ampia portata, l'elevato numero e la complessità della proprietà e della regolamentazione delle imprese pubbliche italiane indeboliscono l'efficacia dell'erogazione dei servizi e ne complicano il miglioramento delle prestazioni. I beni e i servizi forniti dalle imprese pubbliche hanno registrato aumenti più rapidi dei prezzi e una minore soddisfazione dei clienti rispetto ad altri beni o servizi o rispetto ad altri Paesi europei dell'OCSE (Karantounias and Pinelli, 2016^[125]). Gli enti locali spesso aggiudicano appalti direttamente alle imprese pubbliche e i requisiti della riforma degli appalti del 2016 (di cui sopra) non si applicano a molte imprese pubbliche, anche se sono in parte di proprietà di investitori privati. Gli appalti diretti sono generalmente associati a una prestazione di servizi meno efficiente (Bulman and Doino, Forthcoming^[55]). Le imprese pubbliche operano nel quadro del diritto societario privato, sebbene dalla metà degli anni 2010 esse siano soggette ai vincoli di spesa e di occupazione che si applicano alla pubblica amministrazione in generale. Le deroghe al diritto societario privato limitano la *governance* delle imprese pubbliche, ad esempio regolamentandone il sistema retributivo, il ricorso alle società di consulenza, le modalità di assunzione e gestione della loro forza lavoro e assoggettandole a revisione contabile ufficiale. Inoltre, la loro proprietà pubblica può limitare la loro capacità di ristrutturare, chiudere le attività o licenziare i dipendenti. Malgrado tali restrizioni alla gestione delle imprese pubbliche, nel corso degli anni 2010 i loro risultati finanziari sono complessivamente migliorati, soprattutto nelle regioni settentrionali (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020^[123]).

Dal 2015 il Governo centrale ha chiesto alle autorità pubbliche di ridurre le partecipazioni alle partecipate pubbliche, chiudendo o cedendo quelle che non soddisfacevano i criteri per la fornitura di beni o servizi pubblici in modo finanziariamente sostenibile. Il numero di imprese pubbliche è diminuito del 20% tra il 2012 e il 2018. Per valutare i progressi compiuti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato audit annuali delle imprese pubbliche. Sul totale delle partecipate pubbliche che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ritenuto non soddisfacessero i criteri di rendimento in termini finanziari e di erogazione di servizi, le autorità pubbliche intendevano cederne solo la metà e trattenere il resto. Queste ultime avrebbero dovuto cedere 750 imprese tra il 2015 e il 2020, su un totale di 2 500 partecipate. Ne hanno cedute 392, generando 430 milioni di EUR, mentre le altre sono state trattenute a causa della rigidità dei processi di vendita o perché le autorità non hanno adottato le misure necessarie per conseguire una vendita o una chiusura. Nel 2019 il Governo centrale ha prorogato alla fine del 2021 il termine entro il quale le autorità pubbliche dovevano effettuare dette cessioni e ha sospeso l'obbligo di vendere partecipate pubbliche redittizie anche se non forniscono beni e servizi pubblici essenziali.

È opportuno perseguire la strategia del Governo di cedere le partecipate che non forniscono beni e servizi pubblici o che generano notevoli rischi finanziari. Ciò sarà particolarmente importante a seguito della crisi COVID-19, che potrebbe aumentare le partecipazioni azionarie del settore pubblico nelle imprese. Il Governo può migliorare i risultati delle principali partecipate pubbliche, liberando nel contempo altre imprese dai vincoli imposti dalla proprietà del settore pubblico e dalla liquidazione delle imprese dismesse o di comodo. Per le imprese che restano di proprietà pubblica, la *governance* potrebbe essere migliorata mediante la garanzia che le partecipate pubbliche seguano le *Raccomandazioni dell'OCSE sul governo societario* (2015^[126]). L'individuazione delle partecipate di piccole dimensioni, finanziariamente redditizie e che trarrebbero vantaggio dal consolidamento, consentirebbe l'espansione delle medesime e ne sosterebbe la produttività e la gestione della qualità.

Figura 2.17. Le partecipate pubbliche svolgono un ruolo importante in Italia e la loro governance può essere migliorata



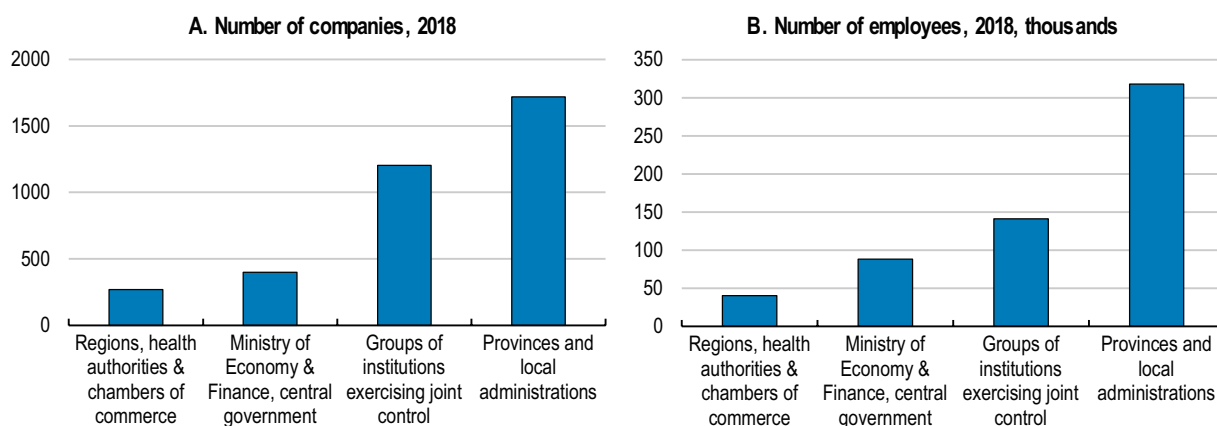
1. I baffi indicano l'intervallo dei Paesi dell'OCSE tra il primo e l'ultimo decile.

2. La *governance* delle imprese di proprietà dello Stato misura il livello di allineamento dei Paesi dell'OCSE alle migliori pratiche fondamentali derivanti dalle linee guida dell'OCSE del 2015 sul governo societario delle imprese di proprietà dello Stato. Non rappresenta una posizione ufficiale dell'OCSE sull'attuazione di dette linee guida da parte dei singoli Paesi. Per maggiori informazioni consultare la pagina web del PMR.

Fonte: Banca dati OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti; ISTAT, Le Partecipate Pubbliche in Italia, edizioni 2015 e 2020

StatLink  <https://stat.link/5r0y6m>

Figura 2.18. La maggior parte delle partecipate pubbliche è detenuta da amministrazioni locali e molte contano pochi dipendenti



Fonte: ISTAT, Le Partecipate Pubbliche In Italia, Edizione 2020.

StatLink  <https://stat.link/5x4sej>

In aggiunta al consolidamento delle partecipate pubbliche di piccole dimensioni, gli incentivi rivolti alle grandi partecipate pubbliche finanziariamente redditizie a essere quotate nei mercati regolamentati del capitale pubblico possono migliorarne la *governance*, in quanto le imprese quotate in borsa devono soddisfare standard di *governance* più elevati. Tuttavia, le imprese quotate e di proprietà pubblica devono essere sottoposte a una vigilanza supplementare volta a sostenere l'integrità e l'efficienza delle loro operazioni (OECD, 2016^[127]). La quotazione pubblica può migliorare l'accesso delle partecipate ai finanziamenti, consentendo loro di investire e migliorare la produttività, riducendo nel contempo i rischi fiscali per i contribuenti (OECD, 2020^[128]). La quotazione delle imprese pubbliche contribuirebbe anche ad approfondire i mercati finanziari italiani. A tal fine, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la sua unità di *holding* per le partecipate pubbliche potrebbero sostenere meglio gli enti subnazionali attraverso un processo volto a migliorare la *governance* nonché a consolidare ed eventualmente a quotare, o vendere, le partecipate pubbliche che detengono.

Raccomandazioni politiche

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI (Le principali raccomandazioni sono indicate in grassetto)
Attività del settore pubblico	
Malgrado l'elevato livello di spesa pubblica, la spesa in grado di sostenere al meglio la crescita e il benessere è bassa e se ne registra un calo. Le procedure di bilancio non favoriscono le riassegnazioni a interventi più efficaci.	Migliorare l'attribuzione delle risorse e l'efficacia della spesa attraverso il consolidamento delle revisioni di spesa e una serie succinta di indicatori di performance delle politiche. Sviluppare la capacità di analisi della spesa all'interno dei ministeri competenti.
I processi di elaborazione dei regolamenti sono migliorati, ma l'ingente numero di normative e la loro applicazione restano onerose.	Procedere a un riesame dei regolamenti che interessano i settori prioritari. Sviluppare la capacità di analisi e consultazione per effettuare revisioni normative. Sviluppare indicatori dell'efficacia normativa. Migliorare la qualità dei regolamenti abrogando al contempo quelli superflui. Adottare pratiche di linguaggio chiaro nella redazione delle leggi e in altre comunicazioni ufficiali.
Funzionamento del settore pubblico	
La riduzione e l'invecchiamento della forza lavoro e la carenza di competenze pertinenti frenano la capacità del settore pubblico di conseguire risultati. I salari non sono competitivi per i professionisti più qualificati e i sistemi di valutazione delle prestazioni sono inadeguati per garantire una retribuzione legata ai risultati. Lo spettro delle sanzioni amministrative o giudiziarie fa sì che i funzionari pubblici agiscano in modo difensivo.	Ringiovanire la forza lavoro del settore pubblico rendendo più snello il processo di assunzione, erogando formazioni e fornendo sostegno alla gestione delle carriere, concentrandosi sulle carenze di competenze necessarie per la digitalizzazione del settore pubblico. Sostenere la mobilità all'interno del settore pubblico, e tra il settore pubblico e quello privato, attraverso informazioni più trasparenti sui posti vacanti, le assunzioni, la valutazione dei risultati, nonché riconoscendo e ricompensando la mobilità professionale. Sviluppare un solido insieme di valori e norme etiche per incoraggiare i dipendenti pubblici ad agire a favore di un più ampio interesse pubblico, ridurre il processo decisionale basato su un approccio in difensiva, contribuire all'integrazione dei nuovi dipendenti pubblici e motivare il personale esistente. Potenziare le tabelle retributive, correlandole alle prestazioni, equiparandole a quelle del settore privato e tenendo conto del costo della vita locale. Monitorare il trasferimento temporaneo della responsabilità dei dipendenti pubblici dagli atti compiuti ai casi di inazione deliberata, al fine di estendere tale trasferimento a un maggior numero di settori e renderlo permanente.
Il COVID-19 ha impresso slancio ai progressi dell'Italia nella digitalizzazione del settore pubblico e nell'uso delle tecnologie emergenti, che consentono di sostenere l'erogazione di servizi pubblici più efficaci. La diffusione dei servizi digitali è tuttavia in ritardo.	Continuare a fornire un'architettura e piattaforme che sostengano e coordinino la digitalizzazione dei diversi enti pubblici. Attribuire priorità all'assunzione di nuovo personale e allo sviluppo delle competenze del personale esistente per attuare e utilizzare gli strumenti digitali. Emanare normative per incoraggiare le autorità pubbliche a digitalizzare, garantendo nel contempo la flessibilità, l'attenzione ai risultati e una maggiore fiducia degli utenti nei confronti dei servizi pubblici digitali.
Le sovvenzioni di Next Generation EU sono ingenti, pari al 13,5 % del PIL del 2020. Il tasso di assorbimento dei fondi dell'UE è tradizionalmente lento, in ragione degli ostacoli che si frappongono alla concezione, all'approvazione e all'attuazione dei programmi. Le procedure di appalto sono lente, la concorrenza è limitata e vi sono notevoli disparità in termini di capacità.	Convogliare le attività relative agli appalti delle piccole agenzie verso enti dotati di maggiori capacità. Ripristinare gli elementi principali delle riforme del 2016-2017 (uso diffuso della base economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti; soglie ragionevoli per il ricorso a procedure negoziate; registro delle imprese offerenti), garantendo che siano predisposte istruzioni complete per l'attuazione e una formazione adeguata, nonché stabilizzare le procedure di appalto.
Le considerevoli riforme, attuate di recente, in materia di appalti sono state in parte revocate, compromettendo gli sforzi volti ad aggiudicare i contratti in base alla qualità o a obiettivi strategici di più ampio respiro.	Professionalizzare il personale addetto agli appalti nelle principali agenzie preposte allo svolgimento di tali procedure. Ampliare il sostegno alla capacità nonché il coordinamento e la comunicazione tra le altre agenzie governative impegnate negli appalti, in particolare per rafforzare i contributi degli appalti a obiettivi strategici di più ampio respiro.
Responsabili della fornitura di beni e servizi pubblici	
Il decentramento ibrido dell'Italia e la sovrapposizione delle competenze strategiche consentono di innovare, ma possono costituire un ostacolo per l'attuazione delle politiche o per l'erogazione di beni e servizi pubblici uniformi e di qualità.	Chiarire le competenze dei diversi livelli di governo con il sostegno di organismi che individuino, diffondano e sostengano pratiche efficaci. Fare ulteriormente leva sulle informazioni relative alla qualità dei servizi forniti dai governi subnazionali e all'efficacia sotto il profilo dei costi per incoraggiare l'adozione di pratiche efficaci.

Il campo di attività delle numerose imprese italiane di proprietà statale è ampio. Le partecipate pubbliche spesso ottengono scarsi risultati nell'erogare beni e servizi pubblici. Pur avendo fornito alle autorità governative un mezzo per eludere i vincoli sulle assunzioni e sulla spesa, esse hanno indebolito l'efficacia del settore pubblico. Gli enti subnazionali hanno ostacolato gli sforzi volti a consolidare e migliorare la loro *governance*, che hanno subito una battuta d'arresto.

Riprendere, dopo la crisi COVID-19, il processo di razionalizzazione delle partecipate pubbliche dismesse, nonché il consolidamento e la vendita di quelle che non sono finanziariamente sostenibili o che non forniscono beni e servizi pubblici di base.

Sostenere i governi subnazionali nel miglioramento della *governance* delle partecipate pubbliche.

Cercare, nella misura del possibile, di quotare le imprese di proprietà statale sui mercati del capitale pubblico, allo scopo di sottoporle a standard di *governance* e trasparenza più rigorosi.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la coesione territoriale (2018), *Rapporto sui Tempi di Attuazione delle Opere Pubbliche*, http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/I_tempi_delle_opere_pubbliche/index. (consultato in data 2 giugno 2021). [79]
- Allain-Dupré, D., C. Hulbert and M. Vincent (2017), "Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2017/05, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e9077df7-en>. [118]
- Alsina Naudi, A. (2018), "Endeavours towards a plain legal language: The case of Spanish in context", *International Journal of Legal Discourse*, Vol. 3/2, pp. 235-268, <http://dx.doi.org/10.1515/ijld-2018-2010>. [53]
- Artinger, F., S. Artinger and G. Gigerenzer (2018), "C. Y. A.: frequency and causes of defensive decisions in public administration", *Business Research*, Vol. 12/1, pp. 9-25, <http://dx.doi.org/10.1007/s40685-018-0074-2>. [56]
- Attrey, A., C. Leshner and C. Lomax (2020), "The role of regulatory sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age", *Going Digital Policy Toolkit Policy Note*, Vol. 2, <https://goingdigital.oecd.org/toolkitnotes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf>. [93]
- Bassanini, F. (2010), "Twenty years of administrative reform in Italy", *Astrid Rassegna*, Vol. 4, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bass/Bassanini_Review_Economic_Conditions_Italy_3_09.pdf (consultato in data 4 aprile 2021). [2]
- Battini, S. and F. Decarolis (2019), "L'amministrazione si difende", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 1, <https://www.irpa.eu/articolo/lamministrazione-si-difende/> (consultato in data 23 aprile 2021). [58]
- Blanc, F. (2020), "Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust: Avoiding Vicious Circles", in *The crisis of confidence in legislation*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, <http://dx.doi.org/10.5771/9783748907244-307>. [49]
- Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, how and what results*, OECD, <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20F.%20Blanc.pdf> (consultato in data 24 febbraio 2021). [34]
- Blanc, F., C. Kauffman and M. Amaral (2020), *Removing administrative barriers, improving regulatory delivery*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/>. [29]
- Blanc, F., G. Ottimofiore and A. Knutov (2019), "Comparative analysis of the legislative framework regulating inspection and supervision activities in the Russian Federation at the federal and municipal levels vis-à-vis international standards and good practices", *Council of Europe*, Vol. Technical Paper ECCD-PRECOP II-TP-9/2018. [36]
- Blöndal, J., L. von Trapp and E. Hammer (2016), "Budgeting in Italy", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 15/3, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm0qg8kq1d2>. [14]
- Boeri, T. and S. Rizzo (2020), *Riprendiamoci lo Stato. Come l'Italia può ripartire da qui*, Feltrinelli. [3]

- Bonomi Savignon, A., L. Costumato and B. Marchese (2019), "Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations", *Administrative Sciences*, Vol. 9/4, p. 79, <http://dx.doi.org/10.3390/admsci9040079>. [17]
- Bounds, G. (2012), *Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/victoria_edited.pdf (consultato in data 23 aprile 2021). [117]
- Bova, E., R. Ercoli and X. Bosch (2020), "Spending Reviews: Some Insights from Practitioners", *European Economy Discussion Papers*, No. 135, European Commission, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2765/616187>. [26]
- Brosio, G. (2018), "Ambition beyond feasibility? Equalization transfers to regional and local governments in Italy", *Documento de Trabajo*, No. 2018/0, Università di Torino, Turin, <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-09.pdf> (consultato in data 14 aprile 2021). [99]
- Bulman, T. and R. Doino (Forthcoming), "What helps Italian municipal governments effectively deliver public goods and services? An empirical investigation", Vol. Technical Background Paper. [55]
- Card, D., J. Kluve and A. Weber (2017), "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16/3, pp. 894-931, <http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx028>. [94]
- Carta, F. (2019), "Female labour supply in Italy: the role of parental leave and child care policies", *Questioni di Economia e Finanza*, No. 539, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0539/QEF_539_19.pdf?language_id=1 (consultato in data 12 aprile 2021). [105]
- Cavatorto, S. and A. La Spina (2020), *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Springer International Publishing, Cham, <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-32288-5>. [4]
- Davidson, P., C. Kauffmann and M. de Liedekerke (2021), "How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 15, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7c11f5d5-en>. [47]
- De La Cruz, A., A. Medina and Y. Tang (2019), *Owners of the World's Listed Companies*, OECD, <http://www.oecd.org/corporate/Owners-of-the-Worlds-Listed-Companies.htm>. [122]
- Deloitte (2021), *La semplificazione amministrativa Come migliorare il rapporto tra PA e imprese*, Deloitte, Milan, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/public-sector/LaSemplificazioneAmministrativa_Deloitte.pdf (consultato in data 23 aprile 2021). [31]
- Depalo, D., R. Giordano and E. Papapetrou (2015), "Public-private wage differentials in euro-area countries: evidence from quantile decomposition analysis", *Empirical Economics*, Vol. 49/3, pp. 985-1015, <http://dx.doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0>. [64]
- di Giuseppe, F., L. Landi and P. Lattarulo (2020), *Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme*, Ufficio parlamentare di bilancio, https://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/06/Nota-appalti-2_2020.pdf. [78]
- Dougherty, S. and K. Forman (2021), "Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/253da2b8-en>. [98]

- Downes, R., D. Moretti and S. Nicol (2017), "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 17/1, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>. [21]
- Education and Employment References Committee (2018), *Jobactive: Failing those it is intended to serve*, The Senate, Commonwealth of Australia, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportsen/024217/toc_pdf/Jobactivefailingthoseitisintendedtoserve.pdf;fileType=application%2Fpdf (consultato in data 27 febbraio 2020). [102]
- Ehrenberg-Sundi, B. (n.d.), *Plain Language in Sweden, the Results After 30 Years*, plainlanguage.gov, <https://www.plainlanguage.gov/resources/articles/plain-language-in-sweden/> (consultato in data 10 febbraio 2021). [52]
- European Commission (2020), *Country Report Italy 2020*, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=EN>. [25]
- European Commission (2019), *Clear writing for Europe 2019 – conference notes*, https://ec.europa.eu/info/events/CWC2019_en (consultato in data 10 febbraio 2021). [54]
- European Commission (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, European Commission, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>. [68]
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019), *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe 2019 Edition*, European Commission, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2797/966808>. [107]
- European Investment Bank (2017), *Municipal Infrastructure: EIB Investment Survey*, EIB, https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_en.pdf (consultato in data 11 giugno 2021). [115]
- Fadic, M., P. Garda and M. Pisu (2019), "The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1573, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6d20b56d-en>. [32]
- Fertig, M. and N. Ziminiene (2017), *PES network benchlearning manual*, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2767/254654>. [100]
- Figari, F. and E. Narazani (2019), "The joint decision of female labour supply and childcare in Italy under costs and availability constraints", *Economia Politica*, Vol. 37/2, pp. 411-439, <http://dx.doi.org/10.1007/s40888-019-00160-w>. [104]
- ForumPA (2017), *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo? Una ricerca di FPA*, Forumpa, <https://www.forumpa.it/riforma-pa/burocrazia-difensiva-come-ne-usciamo-una-ricerca-di-fpa/> (consultato in data 22 aprile 2021). [57]
- Gerson, D. (2020), "Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ed8235c8-en>. [62]
- Global Infrastructure Hub (2019), *Leading Practices in Governmental Processes Facilitating Infrastructure Project Preparation*, https://cdn.gihub.org/umbraco/media/2344/gih_project-preparation_full-document_final_art_web.pdf. [120]

- Halligan, J. (2013), *Reform of Public Sector Governance in Australia*, Conference, Towards a comprehensive reform of public governance in Portugal, https://www.cfp.pt/uploads/eventos_horario_ficheiros/john_halligan_paper.pdf (consultato in data 27 aprile 2021). [12]
- Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/227141782188>. [10]
- Hyee, R. et al. (2020), *The OECD Tax-Benefit Model for Italy: Description of policy rules for 2020*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Italy-2020.pdf> (consultato in data 12 aprile 2021). [108]
- ICON-INSTITUT Public Sector (2018), *European Network of Public Employment Services Ad Hoc Module to the 2018 PES Capacity Questionnaire Survey report*, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20575&langId=en>. [101]
- Institute of Public Management and Economic Development (2011), *Generation Y and Public Management: Issues and Implications*, Ministère de l'Économie, http://www.economie.gouv.fr/files/pmo_38.pdf. [71]
- Istat (2020), *Le Partecipate Pubbliche in Italia: 2018*, Istat, Rome, <https://www.istat.it/it/archivio/252150#:~:text=Le%20unit%C3%A0%20economiche%20partecipate%20dal,amministrazione%20pubblica%20regionale%20o%20locale>. (consultato in data 5 marzo 2021). [121]
- Istat (2020), *Local public administrations and ICT: 2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/05/LocalPA_and_ICT.pdf (consultato in data 22 marzo 2021). [90]
- Istat (2019), *Supply of Services for the Early Childhood Education: School Year 2017/2018*, Istat, Rome, https://www.istat.it/it/files//2020/04/REPORT_asili-nido_EN.pdf (consultato in data 8 aprile 2021). [103]
- Karantounias, V. and D. Pinelli (2016), "Local State-Owned Enterprises in Italy: Inefficiencies and Ways Forward", *Economic Brief*, No. 010, <http://dx.doi.org/10.2765/266052>. [125]
- Keller, A. (2018), "2018 OECD Performance Budgeting Survey: Key findings and trends", *Presentation, 14th Annual Meeting of the OECD SBO Performance and Results Network*, <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/international-trends-in-performance-budgeting-anne-keller-oecd>. [18]
- Lorenzani, D. and V. Reitano (2015), "Italy's Spending Maze Runner An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy", *European Economy Discussion Papers*, No. 23, European Commission, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2765/296530>. [13]
- Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/136274825752>. [63]
- Ministro per la Pubblica Amministrazione (2020), *Semplificazione per la Ripesa: Agenda 2020-2023*, http://www.italiasemplice.gov.it/media/2635/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf (consultato in data 1 marzo 2021). [42]
- Ministry of Economy and Finance (2020), *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*, Ministry of Economy and Finance, Department of Treasury,

- http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_sugli_esiti_della_Revisione_straordinaria_DEF_maggio_2019.pdf (consultato in data 5 marzo 2021). [123]
- Ministry of Justice, Sweden (2006), *Plain Legal Language: Sweden's approach to clearly written laws*, <https://www.oecd.org/mena/governance/37788778.pdf> (consultato in data 10 febbraio 2021). [51]
- Montén, A. and C. Thater (2011), "Determinants of Efficiency in Child-Care Provision", *FinanzArchiv*, Vol. 67/4, p. 378, <http://dx.doi.org/10.1628/001522111x614178>. [109]
- Murtin, F. et al. (2018), "Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2018/2, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en>. [1]
- Nicoletti, G. et al. (2021), "Spurring growth and closing gaps through digitalisation: policies to LIFT all boats", *Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis*, Vol. ECO/CPE/WP1(2021)13. [85]
- Noman, Z. (2008), "Performance budgeting in the United Kingdom", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8/1, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art4-en>. [20]
- NZ Productivity Commission (2013), "Primer on local government coordination: online appendix to the inquiry into local government regulatory performance", <https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/6aa77749b/Online-appendix-Primer-on-local-government-coordination.pdf>. [119]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Spain 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/79e92d88-en>. [28]
- OECD (2021), "The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector", *OECD Working Papers on Public Governance*, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), <http://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>. [69]
- OECD (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en>. [70]
- OECD (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/02682b01-en>. [73]
- OECD (2020), *OECD Capital Market Review of Italy 2020: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*, OECD, <http://www.oecd.org/corporate/OECD-Capital-Market-Review-Italy.htm>. [128]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Germany 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/91973c69-en>. [114]
- OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>. [44]
- OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311732-en>. [45]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [60]

- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [97]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Italy 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/369ec0f2-en>. [6]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: New Zealand 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b0b94dbd-en>. [23]
- OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en>. [16]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>. [59]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [76]
- OECD (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/160a3c28-en>. [89]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en>. [91]
- OECD (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>. [46]
- OECD (2018), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307827-en>. [112]
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [95]
- OECD (2018), *OECD Performance Budgeting Survey*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018. [22]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [40]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [38]
- OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [111]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [24]
- OECD (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>. [75]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [82]

- OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>. [106]
- OECD (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>. [124]
- OECD (2016), *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244603-en>. [127]
- OECD (2016), *Dataset on Public Procurement*, Organisation for Economic Cooperation and Development, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016 (consultato in data 15 gennaio 2021). [74]
- OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>. [61]
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [83]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2015-en. [8]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>. [126]
- OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> (consultato in data 15 febbraio 2021). [15]
- OECD (2014), *OECD Recommendation on Digital Government Strategies*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>. [87]
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [41]
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2013-en. [7]
- OECD (2013), "What makes civil justice effective?", *Economics Department Policy Notes*, No. 18, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/economy/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf> (consultato in data 14 giugno 2021). [33]
- OECD (2012), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>. [48]
- OECD (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>. [67]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [37]
- OECD (2010), *Modernising the Public Administration A Study on Italy A Study on Italy*, OECD, Paris, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/Modernising%20the%20Public%20Administration%20-%20A%20Study%20on%20Italy.pdf> (consultato in data 8 aprile 2021). [5]

- OECD (2021, forthcoming), *Economic Survey of the European Union*, OECD Publishing. [77]
- OECD/KDI (2018), *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308992-en>. [84]
- OECD/KDI (2017), *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280366-en>. [39]
- OECD/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>. [96]
- OECD-CoR (2015), *Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments – Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions*, OECD, Paris, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/documents/oecd-cor-jointreport.pdf> (consultato in data 11 giugno 2021). [116]
- Op de Beeck, S. and A. Hondeghe (2010), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future Public Governance and Territorial Development Directorate Network on Public Employment and Management*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/pem/paper-managing-competencies-in-government-state-of-the-art-practices-and-issues.pdf> (consultato in data 6 aprile 2021). [72]
- OPSI (2020), *OPSI COVID-19 Innovative Response Tracker*, <https://oecd-opsi.org/response-badge/open-data/>. [88]
- Palumbo Crocco, C. and D. Crocco (2020), *Smart procurement. Idee per un protocollo anticrisi (Input)*, Rubbettino, <http://ISBN 10: 8849864183>. [80]
- Pisu, M., P. Hoeller and I. Joumard (2012), “Options for Benchmarking Infrastructure Performance”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 956, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k9b7b7bnbxjwl-en>. [113]
- Presidency of the Council of Ministers (2021), *National Recovery and Resilience Plan: #nextgenerationitalia*, Republic of Italy, Rome, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf (consultato in data 31 maggio 2021). [9]
- PWC (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems, and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving the European Structural and Investment (ESI) funds*, European Commission, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9e89d76-e041-11e5-8fea-01aa75ed71a1>. [81]
- Rexed, K. et al. (2007), “Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/210083427643>. [66]
- Rizzica, L. (2020), “The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover”, *Questioni di Economia e Finanza*, No. 560, Banca d'Italia, Rome, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0560/QEF_560_20.pdf?language_id=1 (consultato in data 1 giugno 2021). [50]
- Schick, A. (2014), “The metamorphoses of performance budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/2, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>. [19]
- Shaw, R. and I. Richet (2012), “La nouvelle gestion publique en Australie : passé, présent et futur”, *Pouvoirs*, Vol. 141/2, p. 117, <http://dx.doi.org/10.3917/pouv.141.0117>. [11]

- Taguma, M. et al. (2017), *Starting Strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care – Italy*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/education/school/ECECMN-Italy.pdf> (consultato in data 13 aprile 2021). [110]
- The European House – Ambrosetti (2019), *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese*, The European House – Ambrosetti, <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/ricerca-PA-2.pdf> (consultato in data 23 aprile 2021). [30]
- Ubaldi, B. et al. (2019), “State of the art in the use of emerging technologies in the public sector”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/932780bc-en>. [92]
- Ufficio Valutazione Impatto (2018), *The Uncompleted Evaluation of Legislative Acts in Italy: Critical Issues, Prospects and Good Practice*, Senato della Repubblica, Rome, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01082854.pdf> (consultato in data 6 aprile 2021). [43]
- Von Trapp, L. et al. (2017), *OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-review-en.pdf> (consultato in data 8 aprile 2021). [27]
- Welby, B. (2019), “The impact of digital government on citizen well-being”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/24bac82f-en>. [86]
- World Bank (2020), *Public sector wage premium (compared to all private employees) | Data Catalog*, World Bank, Washington, DC, <https://datacatalog.worldbank.org/public-sector-wage-premium-compared-all-private-employees> (consultato in data 19 aprile 2021). [65]
- World Bank (n.d.), *The Future of Business Regulation: Case Study: Promoting compliance – and going beyond*, World Bank Group. [35]

ITALIA

L'economia italiana registra una ripresa costante dalla crisi COVID-19 grazie alla campagna di vaccinazione e al generoso sostegno fiscale alle famiglie e alle imprese. I rischi per le prospettive sono notevoli, tenuto conto anche delle varianti del virus e dell'andamento dei tassi di interesse a livello globale. Per portare la crescita e l'occupazione a livelli superiori a quelli pre-pandemia è imperativo migliorare la composizione della spesa pubblica e delle tasse. Tali miglioramenti, combinati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che comprende riforme e investimenti strutturali imprescindibili, possono favorire una transizione più rapida a un'economia più verde e più digitalizzata. Per conseguire questi obiettivi saranno necessarie una serie di riforme amministrative e legislative. Il miglioramento della giustizia civile, dell'amministrazione fiscale e degli investimenti pubblici sarà essenziale per stimolare la crescita del reddito. Un uso più efficace delle informazioni sulla performance e delle revisioni di spesa può aiutare a riassegnare la spesa pubblica alle attività che favoriscono maggiormente la crescita. Il riesame delle norme esistenti e delle relative modalità di applicazione migliorerebbe il contesto imprenditoriale. Processi di assunzione più snelli e il miglioramento del sistema di valutazione, ricompensa e sostegno alla performance dei dipendenti pubblici colmerebbero le crescenti carenze di competenze che caratterizzano la forza lavoro del settore pubblico. Il consolidamento della cooperazione tra i diversi livelli del Governo italiano migliorerebbe l'erogazione di servizi pubblici quali l'assistenza all'infanzia e le politiche attive del mercato del lavoro.

CAPITOLO SPECIALE: RAFFORZARE L'EFFICACIA DEL SETTORE PUBBLICO ITALIANO

